

OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW

Półrocznik • Semi-annual

Grudzień • December 2025

23

Zeszyt • Issue 2

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 Haładyj, Elena Fasoli, Jerzy Jendrośka – 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

Dawid DANILUK, Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z 5.08.2025 r. Analiza krytyczna.	9
Monika DOMAŃSKA, Zakaz dyskryminacji przez asocjację w orzecznictwie TSUE. Stanowisko judykatury wobec praktycznych problemów.	21
Aleksandra GŁÓWCZEWSKA, Postęp i zmiana, czy kuriozum w świetle przepisów prawa administracyjnego? Zakłady administracyjne tworzone przez podmioty niepubliczne na przykładzie muzeów niepublicznych	39
Anna HAŁADYJ, Dyfuzja i interferencja – o prawie ochrony środowiska i jego granicach słów kilka	51
Marcin KONARSKI, Seizure of real estate for temporary accommodation of the Armed Forces of the Republic of Poland	65
Filip KUCHARCZYK, Charakter prawny obowiązków i celów zawartych w krajowych aktach planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej: Między soft law a normami wiążącymi	87
Przemysław MOGIEŁKA, Ochrona wierzycieli niewypłacalnego dłużnika w postępowaniu upadłościowym a pierwszeństwo restrukturyzacji przed upadłością – analiza efektywności postępowań upadłościowych w świetle ekonomicznej analizy prawa	109
Michał Tadeusz NAJMAN, Odpowiedzialność prawna lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem za konsekwencje spowodowania wypadku przez kierującego, u którego wystąpiły objawy choroby w postaci utraty świadomości	139
Piotr STEC, Ewaluacja dydaktyki prawa – próba stworzenia modelu	155
Dominik TYRAWA, Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia	181

VARIA

Rafał ADAMUS, Recenzja monografii Adriana Niewęglowskiego <i>Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości</i> , Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2024	197
Piotr SADOWSKI, XIX Colloquium Prawno-Historyczne <i>Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne</i> , Opole, 3 czerwca 2025 roku.	213

CONTENTS

ARTICLES

Dawid DANILUK, Amendment to the Act on Free Legal Aid, Free Civic Counseling and Legal Education of 5 August 2025. A Critical Analysis	9
Monika DOMAŃSKA, The prohibition of discrimination by association in the case law of the CJEU. The judicial stance vs. practical problems	21
Aleksandra GŁÓWCZEWSKA, Progress and change, or a curiosity in the light of administrative law? Administrative institutions established by non-public entities – the example of non-public museums.	39
Anna HAŁADYJ, Diffusion and interference – a few words on Environmental Law and its boundaries	51
Marcin KONARSKI, Zajęcie nieruchomości na zakwaterowanie przejściowe Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.	65
Filip KUCHARCZYK, The Legal Nature of Obligations and Objectives Contained in National Planning Acts in the Scope of Environmental Protection and Climate Policy: Between Soft Law and Binding Norms	87
Przemysław MOGIELKA, Creditor Protection in Insolvency Proceedings and the Priority of Restructuring Over Bankruptcy – An Analysis of the Effectiveness of Insolvency Proceedings in Light of Economic Analysis of Law	109
Michał Tadeusz NAJMAN, Legal liability of a doctor issuing a certificate of no contraindications to driving a vehicle for the consequences of causing an accident by a driver who has symptoms of an illness manifesting itself in loss of consciousness	139
Piotr STEC, Evaluation of legal education – an attempt to create a model	155
Dominik TYRAWA, The coexistence of personal security with administrative law in times of threat	181

VARIA

Rafał ADAMUS, Review of Adrian Niewęglowski's monograph <i>Copyright and Related Rights in the Bankruptcy Estate</i> , Wolters Kluwer Publishing House, Warsaw 2024.	197
Piotr SADOWSKI, XIX Legal-Historical Colloquium Between <i>profanum</i> and <i>sacrum</i> – legal and historical aspects Opole, 3 June 2025	213

Artykuły

**Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej,
nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim
oraz edukacji prawnej z 5.08.2025 r.
Analiza krytyczna**

**Amendment to the Act on Free Legal Aid,
Free Civic Counseling and Legal Education of 5 August 2025.
A Critical Analysis**

DAWID DANILUK

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3901-8764, dawid.daniluk@gmail.com

Citation: Daniluk, Dawid. 2025. Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z 5.08.2025 r. Analiza krytyczna. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 9–19. DOI: 10.25167/osap.5975

Abstract: The amendment to the Act of 5 August 2015 on free legal aid, adopted on 5 August 2025, introduces broader possibilities for providing services through means of remote communication and sets the maximum limit of state budget expenditures for the implementation of the Act in the years 2026–2035. The article presents an analysis of the introduced changes and raises legislative concerns regarding the adopted act. The amendment does not resolve key problems related to the functioning of the system, such as its inefficiency. A system originally intended to support low-income individuals is becoming increasingly open and underfunded, while the asset declarations submitted by its beneficiaries are largely illusory. The costs of implementing remote service tools were shifted onto aid providers, districts, and non-governmental organizations. The study applies the formal-dogmatic method and the historical-legal method.

Keywords: free legal aid, free civic counseling, non-governmental organization, district

Abstrakt: Nowelizacja ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, uchwalona dnia 5 sierpnia 2025 r., wprowadza szerszą możliwość świadczenia usług za

pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz ustala maksymalny limit wydatków budżetu państwa na realizację ustawy w latach 2026–2035. W artykule została przeprowadzona analiza wprowadzonych zmian oraz zgłoszone zostały uwagi natury legislacyjnej do uchwalonego aktu. Nowelizacja nie rozwiązuje kluczowych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu, np. jego nieefektywności. System, którego celem była pomoc osobom ubogim, staje się coraz bardziej otwarty i niedofinansowany, a składane przez jego beneficjentów oświadczenia majątkowe mają charakter iluzoryczny. Koszty wdrożenia narzędzi do obsługi zdalnej zostały przerzucone na osoby świadczące pomoc, powiaty i organizacje pozarządowe. W opracowaniu posłużono się metodą formalno-dogmatyczną oraz historyczno-prawną.

Słowa kluczowe: nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, organizacja pozarządowa, powiat

1. Wprowadzenie

W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (dalej: u.n.p.p.) nowelizacją z dnia 5 sierpnia 2025 r. dokonano zmian polegających w głównej mierze na wprowadzeniu możliwości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w szerszym zakresie niż dotychczas oraz ustaleniu finansowania u.n.p.p. w latach 2026–2035. W artykule zostanie przeprowadzona analiza wprowadzonych zmian oraz zostaną przedstawione zastrzeżenia natury legislacyjnej do uchwalonego aktu. Niniejsze opracowanie nie zawiera omówienia wszystkich nowych rozwiązań. Uwaga została skoncentrowana na tych, które wydają się najistotniejsze z punktu widzenia praktyki funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy.

2. Tło nowelizacji

Problematyka nowelizacji koncentrowała się zasadniczo na zwiększeniu dostępności nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Projektodawcy zakładali osiągnięcie niniejszego celu poprzez wprowadzenie powszechnej możliwości korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz zniesienie obowiązku składania oświadczeń przez osoby uprawnione, że nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy wskazywano, że „Konieczność składania takiego oświadczenia stanowi często trudną do przezwyciężenia barierę psychiczną dla osób, których sytuacja finansowa nie pozwala na korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej, a które mimo to odczuwają dyskomfort przy składaniu przedmiotowych oświadczeń. Odformalizowanie procedury ubiegania

się o nieodpłatną pomoc powinno jednocześnie przełożyć się na większą liczbę udzielanych porad”. W odniesieniu do świadczenia pomocy zdalnie zwracano uwagę, że wybór formy, w jakiej pomoc zostanie udzielona, będzie należał do beneficjenta¹. W u.n.p.p. sprzed nowelizacji takie rozwiązanie przewidziane było jedynie w odniesieniu do osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, niemogących przybyć do punktu osobiście, osób doświadczających trudności w komunikowaniu się (art. 8 ust. 8 u.n.p.p.), a także w stosunku do wszystkich osób uprawnionych w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (uchylony nowelizacją art. 28a u.n.p.p.).

Projekt nowelizacji poddany został krytyce przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, która wskazywała na brak mechanizmu weryfikacji, że dana osoba nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, brak zapewnienia odpowiednich warunków technicznych świadczenia pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz na niski poziom planowanego finansowania systemu. W opinii Rady wymaga on głębokiej reformy, a zaproponowane regulacje nie rozwiązują jego strukturalnych problemów (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej).

Projekt nowelizacji wywołał sprzeciw środowisk zaangażowanych w realizację systemu nieodpłatnej pomocy. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Izba Radców Prawnych, Związek Powiatów Polskich oraz organizacje pozarządowe w czerwcu 2025 r. wystosowały do Prezesa Rady Ministrów petycję, w której zwrócono się z apelem m.in. o „wstrzymanie prac legislacyjnych nad (...) nowelizacją lub ograniczenie jej wyłącznie do zapewnienia ciągłości finansowania” oraz zwołanie »okrągłego stołu« mającego na celu „wypracowanie propozycji nowych rozwiązań ustawowych sprzyjających ustabilizowaniu systemu nieodpłatnej pomocy, a także dostosowanie go do faktycznych potrzeb i oczekiwań społecznych (...)”². Pod petycją złożyło podpis ponad 850 osób. Sygnatariusze petycji zgłosili do projektu podobne zastrzeżenia jak Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Kluczowym problemem u.n.p.p. jest niska efektywność systemu nieodpłatnej pomocy. Podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, na którym odbywało się I czytanie projektu ustawy, sekretarz stanu w Mini-

¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, druk nr 1202, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1202>. Dostęp: 21.08.2025.

² <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/wspolny-apel-do-premiera-rp-stop-wyrywkowym-zmianom-w-systemie-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>. Dostęp: 21.08.2025.

sterstwie Sprawiedliwości Arkadiusz Myrcha wskazywał, że „Dzisiaj system nieodpłatnej pomocy prawnej jest wydolny do udzielania około półtora miliona porad prawnych, a efektywność tego systemu to jest poniżej 500 tys. porad prawnych, czyli mamy w tej chwili w systemie zapas na milion porad prawnych rocznie (...)”. A. Myrcha podkreślił, że szukano „rozwiązań, które również proponowało poprzednie kierownictwo resortu, czyli zniesienie oświadczeń i teleporady” (Pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 74) z dnia 23 czerwca 2025 r.: 15). Na nieefektywność systemu i jego niewykorzystany potencjał zwracała uwagę również Najwyższa Izba Kontroli, wskazując m.in., że „Dopuszczenie możliwości udzielania porad zdalnie mogłoby przyczynić się do zniesienia rejonizacji punktów, zmniejszenia obciążenia najbardziej obleganych punktów, a dociążenia pracą tych najmniej efektywnych” (Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna, KAP.430.03.2024, Nr ewid. 20/2024/P/23/007/KAP: 22). W tym miejscu należy odnotować, że rozbieżności w skali wykonanych usług pomiędzy poszczególnymi punktami i powiatami są bardzo duże. Przykładowo w województwie opolskim w 2023 r. liczba usług zrealizowanych w ramach nieodpłatnej pomocy wahała się od 57 (Kietrz) do 614 (Opole), a średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie oscylowała w granicach od 187,6 w powiecie opolskim do 424,33 w powiecie brzeskim (Daniluk 2024a: 124–126). Na powyższy problem zwrócił również uwagę Minister Sprawiedliwości w ocenie z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024 (Ocena Ministra Sprawiedliwości 2024: 59–60).

3. Treść nowelizacji

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 4 ust. 2 u.n.p.p. „Osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, składa oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej dodatkowo składa oświadczenie o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. Oświadczenie składa się osobie udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w formie:

- 1) pisemnej – w przypadku korzystania z pomocy w punkcie albo
- 2) ustnej – w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość”.

Treść przepisu jest tożsama z jego brzmieniem sprzed nowelizacji za wyjątkiem ostatniego zdania, w którym rozróżniono sposób składania oświadczenia

ze względu na formę, w jakiej udzielana jest pomoc. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.n.p.p. w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oświadczenie składa się w formie ustnej. Brakuje możliwości złożenia oświadczenia w formie dokumentowej. Środkiem porozumiewania się na odległość jest np. poczta elektroniczna. W przypadku korzystania z pomocy w formie mailowej osoba uprawniona nie będzie mogła złożyć ww. oświadczenia w takiej samej formie, w jakiej ma uzyskać pomoc.

Dodany do art. 5 ust. 4a u.n.p.p. stanowi, że adwokat lub radca prawny w określonych sytuacjach przewidzianych w tym przepisie „może uzależnić udzielenie porady od osobistego stawiennictwa osoby uprawnionej w punkcie pomocy prawnej lub zarekomendować osobiste stawiennictwo w punkcie najbliższym miejsca zamieszkania osoby uprawnionej”. Nowelizacja nie przewiduje jednak, że w takiej samej sytuacji, jak adwokat i radca prawny, mogą znaleźć się również inni wykonawcy – tj. doradca podatkowy, osoba, o której mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 u.n.p.p. (magister prawa z trzyletnim doświadczeniem), doradca obywatelski, a zwłaszcza aplikant adwokacki i aplikant radcowski, którzy będą *de iure* pozbawieni takiej możliwości. Wątplą podstawą prawną dla wykonawców współpracujących z organizacjami pozarządowymi i niebędącymi radcami prawnymi i adwokatami może być art. 10 ust. 11 u.n.p.p., zgodnie z którym „Organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na zasadach określonych w art. 5 ust. 2–5 (...)”. Art. 5 ust. 4a u.n.p.p. *explicite* stanowi jednak o radcach prawnych i adwokatach. Wydaje się, że nie można go interpretować rozszerzająco, aby obejmował swoim zakresem również innych wykonawców, w szczególności aplikantów zawodów prawniczych. Ustęp 4a wpisuje się w inne regulacje zawarte w art. 5 u.n.p.p., które wzmacniają pozycję profesjonalnych prawników, powodując, że mają oni większe uprawnienia niż pozostali wykonawcy. Przykładowo art. 5 ust. 3 u.n.p.p. umożliwia adwokatom i radcom prawnym odmowę udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej z ważnych powodów. W odniesieniu do pozostałych wykonawców nie ma analogicznych regulacji. Argumentację tę wzmacnia wykładnia historyczno-prawna. Artykuł 11 ust. 10 u.n.p.p. w pierwotnym brzmieniu odnosił się jedynie do art. 5 ust. 2 u.n.p.p., zgodnie z którym „Przed udzieleniem nieodpłatnej pomocy prawnej można zażądać od osoby uprawnionej okazania dokumentu stwierdzającego tożsamość”. Nie zawierał on odesłania do art. 5 ust. 3 u.n.p.p. W związku z powyższym w ustawie należałoby wyraźnie uregulować, że przepisy art. 5 ust. 3–5 u.n.p.p. odnoszą się do wszystkich wykonawców, nie tylko do adwokatów i radców prawnych. Przepis art. 11 ust. 10 u.n.p.p. wydaje się niewystarczający w tym zakresie.

Na marginesie należy wskazać, że użyte w art. 5 ust. 4a u.n.p.p. sformułowanie „udzielenie porady” jest nieprecyzyjne, gdyż u.n.p.p. nie zawiera definicji

„porady”. Powinno się raczej użyć zwrotu „udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej”. Termin „porada” pojawia się w u.n.p.p. w kontekście nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz w art. 7a ust. 3 i w art. 11 ust. 6b u.n.p.p., z czego przynajmniej w przypadku tej pierwszej regulacji wydaje się, że jest to błąd legislacyjny, gdyż użyto w nim sformułowania „nieodpłatnej porady prawnej” zamiast „nieodpłatnej pomocy prawnej”. Ponadto w treści art. 5 ust. 4a u.n.p.p. występuje określenie „punkt pomocy prawnej”. W tym znaczeniu u.n.p.p. posługuje się pojęciem „punkt” lub „punkt nieodpłatnej pomocy prawnej”. Podstawowa zasada techniki legislacyjnej wymaga, »by dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć« (Zawłocki 2007: 5).

Nie negując relewantności świadczenia pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, należy zwrócić uwagę, że nowelizacja u.n.p.p. została wprowadzona bez równoczesnego ustanowienia jednolitych w skali kraju standardów technicznych (obejmujących np. bezpieczny sprzęt, odpowiednie oprogramowanie, stabilne łącza internetowe), procedur bezpieczeństwa (ochrona danych, przeciwdziałanie wystąpieniu konfliktu interesów), a także mechanizmów umożliwiających weryfikację tożsamości beneficjenta. Brak zapewnienia dodatkowych środków finansowych powoduje, że koszty wprowadzenia nowelizacji zostały przerzucone na osoby świadczące pomoc, organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej; Zawisłak, Kałużny 2024: 10–12).

W odniesieniu do oświadczeń osób uprawnionych, określonych w art. 4 ust. 2 u.n.p.p., w literaturze wskazywano już na niezgodność istniejących rozwiązań z konstytucyjną zasadą równości (Przywora 2019: 388; Araszkiewicz, Florczak, Grabowski, Winczorek 2021: 94). Zgłoszone uwagi zachowują swoją aktualność. Ustawodawca wyznaczył krąg osób uprawnionych, przyjmując jako podstawowe kryterium brak możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, co w praktyce sprowadza się do wyodrębnienia beneficjentów ze względu na trudną sytuację majątkową. Na płaszczyźnie teoretycznej przyjęte rozwiązanie można uznać za uzasadnione. W praktyce jednak dostęp do świadczeń uzyskują zarówno osoby ubogie, jak i osoby bardzo dobrze sytuowane. Wynika to z faktu, że ocena niemożności poniesienia kosztów ma charakter wyłącznie subiektywny i nie została oparta na żadnych obiektywnych przesłankach. Ustawodawca nie określił bowiem żadnych kryteriów majątkowych, które w sposób jednoznaczny determinowałyby prawo do korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy (Daniluk 2023: 236–237). Z konstytucyjnej zasady równości wynika, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (Banaszak 2012: 226). Osoby uprawnione takiej wspólnej cechy nie posiadają (Daniluk 2022: 143).

Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art. 11 ust. 4 u.n.p.p. w przypadku, gdy pomoc świadczona jest przez osobę z wyższym wykształceniem prawniczym i odpowiednim doświadczeniem, „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa oświadczenie, że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym”. Wzór oświadczenia został zawarty w załączniku nr 2 do u.n.p.p. Jak wskazuje Mateusz Kaczocha, „*Ratio legis* takiego rozwiązania polega na tym, żeby beneficjent nieodpłatnej pomocy prawnej miał »pełną« świadomość, że porady prawnej będzie udzielał mu prawnik nieposiadający uprawnień adwokata, radcy prawnego bądź doradcy podatkowego” (Kaczocha 2016: komentarz do art. 11). W art. 11 ust. 4 u.n.p.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji mowa była o „pisemnym oświadczeniu”. W wyniku nowelizacji skreślono wyraz „pisemnie”. Z treści przepisu nie wynika, że złożenie ww. oświadczenia jest fakultatywne, aczkolwiek we wzorze oświadczenia została zawarta informacja, że jego złożenie jest dobrowolne. Wykonawca powinien zatem przedłożyć osobie uprawnionej ww. oświadczenie i to ona decyduje o jego ewentualnym złożeniu. Trzeba jednak odnotować, że w literaturze pojawiają się również opinie, że sformułowanie „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie” stawia pod znakiem zapytania dobrowolność tej czynności (Wegner i Wróblewski 2021: 13). W związku ze znowelizowanym brzmieniem art. 11 ust. 5 u.n.p.p., zgodnie z którym do ww. oświadczenia stosuje się odpowiednio m.in. art. 4 ust. 2 zdanie trzecie, należy skonstatować, że w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość osoba uprawniona składa je w formie ustnej. Ze względu na rozbudowaną treść wzoru oświadczenia z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że w przypadku świadczenia pomocy zdalnie nie będą one odbierane z przyczyn technicznych. W niektórych wypadkach wypowiedzenie treści oświadczenia może trwać dłużej niż sama usługa. Bardziej racjonalne wydaje się uchylenie art. 11 ust. 4 u.n.p.p. niż pozostawienie w obrocie prawnym przepisu, który w praktyce nie będzie przestrzegany, tym bardziej że ustawodawca nie wymaga przedkładania osobom uprawnionym tego typu oświadczeń przez osoby świadczące nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które również mogą udzielać porad prawnych.

Od dłuższego czasu w środowiskach zaangażowanych w realizację u.n.p.p. pojawiają się głosy o niedostatecznych środkach finansowych przeznaczanych na organizację systemu nieodpłatnej pomocy, w szczególności zbyt niskich wynagrodzeniach wykonawców (Daniluk 2024b: 100; Zawiaślak, Kałużny 2024: 16). Z tego względu należy ocenić krytycznie przyjęte w nowelizacji maksymalne limity wydatków na funkcjonowanie u.n.p.p. w najbliższych 10 latach (2026–2035). Trzeba odnotować, że zaplanowany na rok 2026 (112 302 706 zł) i 2027 (115 222 576 zł) limit wydatków jest niższy niż ten na rok 2025

(116 024 519 zł). Nowelizacja zakłada zwiększenie co roku kwoty maksymalnej o ok. 2,5%. Podstawę ustalenia wysokości dotacji na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej stanowi kwota bazowa, której wzrost w latach 2016–2025 należy uznać za symboliczny (ok. 18,52%) w porównaniu do inflacji, która w okresie od stycznia 2016 r. do maja 2023 r. wyniosła 41,8% (Grebla-Tarasek, Sekuła, Skóbel 2023: 4) czy wzrostu minimalnego wynagrodzenia w latach 2016–2025 o ok. 152,22%. Trafnie zauważa Rada Działalności Pożytku Publicznego, że „Utrzymywanie tak niskiego poziomu finansowania zagraża stabilności, ciągłości i jakości świadczonej pomocy” (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej).

4. Proponowane kierunki zmian

Rozwiązaniem problemu nieefektywności i niedofinansowania systemu mogłaby być zmiana algorytmu podziału punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, który jest niedostosowany do liczby mieszkańców powiatów (Izdebski 2024: 128). Kryterium demograficzne powinno zostać zastąpione kryterium liczby udzielonych świadczeń. W celu określenia liczby punktów na obszarze danego powiatu, można zastosować mechanizm oparty na jednolitej normie poradniczej. Liczbę punktów wyznaczałoby się poprzez podzielenie łącznej liczby świadczeń udzielonych w systemie w określonym przedziale czasu przez optymalną liczbę świadczeń przypadających na jeden punkt, czyli przez jednolitą normę poradniczą. Pozwoliłoby to określić ogólną liczbę punktów w skali kraju. Następnie w analogiczny sposób można byłoby rozdzielić punkty na województwa i w dalszej kolejności na poszczególne powiaty. Liczba punktów przypadających na dany powiat wynikałaby z podzielenia całkowitej liczby udzielonych tam świadczeń przez jednolitą normę poradniczą. Tak skonstruowany system zapewniałby bardziej równomierny i sprawiedliwy dostęp do usług, ponieważ liczba punktów wynikałaby z rzeczywistych potrzeb społecznych. Jednocześnie ograniczone zostałoby występowanie dyżurów, w trakcie których nie zgłaszają się klienci (szerzej Daniluk 2025a: 284–287).

Likwidacja części punktów pozwoliłaby przekierować przeznaczone na funkcjonowanie systemu środki na działalność pozostałych punktów. Wykonawcy otrzymywaliby wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę, a nie w głównej mierze za gotowość do jej świadczenia. Obecnie obciążenie punktów w skali kraju jest bardzo nierównomierne, a wynagrodzenie wykonawców jest niezależne od liczby udzielonych świadczeń. Zmiana wskaźnika ustalania liczby punktów

pozwoлиłaby zniwelować zróżnicowanie w liczbie wykonywanych usług w poszczególnych punktach.

W środowisku organizacji pozarządowych słusznie postuluje się odejście od składania przez beneficjentów oświadczeń majątkowych na rzecz weryfikacji uprawnień na podstawie numeru PESEL – na przykład w odniesieniu do określonego kryterium dochodowego. Weryfikacja klientów po numerze PESEL pozwoliłaby również ograniczyć liczbę osób nadużywających systemu, co w jeszcze większym stopniu się pogłębi po wprowadzeniu powszechnej możliwości uzyskania pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (Zawiślak, Kałużny 2024: 9).

5. Zakończenie

Ustawa z 5 sierpnia 2025 r. o zmianie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej nie rozwiązuje w zasadzie żadnych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy. Jej uchwalenie wynikało z konieczności zapewnienia finansowania u.n.p.p. na kolejne 10 lat. Projektodawcy zakładają zwiększenie frekwencji w punktach, a co za tym idzie podniesienie ich efektywności. Możliwości punktów są obecnie wykorzystywane w ok. 30%. Zmiana istniejącego stanu rzeczy wymaga jednak kompleksowej reformy systemu nieodpłatnej pomocy, np. poprzez zmianę algorytmu podziału punktów, zmniejszenie ich liczby oraz zapewnienie właściwej lokalizacji i odpowiedniego wyposażenia. Koszty nowelizacji, zapewnienie środków technicznych pozwalających na świadczenie pomocy zdalnie zostały przerzucone na wykonawców, powiaty i organizacje pozarządowe. *Ratio legis* u.n.p.p. stanowiło zapewnienie dostępu do przedsiębiorczej nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, których nie stać na poniesienie kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Tymczasem dostęp do systemu staje się coraz bardziej nieograniczony, a składane przez beneficjentów oświadczenia mają charakter iluzoryczny i pozwalają jedynie zachować pozory, że z pomocy korzystają osoby, których nie stać na odpłatną pomoc prawną. Prawdopodobnie możliwość korzystania ze świadczeń za pomocą środków porozumiewania się na odległość podniesie frekwencję w punktach, które cieszą się zainteresowaniem beneficjentów. W punktach, w których świadczy się niewiele usług, taki stan nie ulegnie znacząco zmianie. Możliwości równomiernej rejestracji zgłoszeń osób uprawnionych na wizytę istnieją tylko na poziomie poszczególnych powiatów, gdyż to w ich strukturach prowadzi się ww. rejestrację. Trzeba odnotować, że znaczące różnice w liczbie udzielanych świadczeń występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi punktami, ale również pomiędzy powiatami. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że wielu beneficjentów, którzy skorzystaliby z pomocy w punkcie, umówi się na kontakt za pośrednictwem środków porozumiewania

się na odległość, a więc prawdopodobnie spadnie liczba wizyt stacjonarnych. Biorąc pod uwagę przyjęty limit wydatków na lata 2026–2035, należy spodziewać się dalszego pogłębiania kryzysu systemu nieodpłatnej pomocy i problemów w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania punktów w normatywnym modelu określonym w art. 8 ust. 3 u.n.p.p. (Daniluk 2025b: 132).

Wykaz skrótów

u.n.p.p. – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Dz.U. z 2024 r. poz. 1534, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Dz.U. z 2025 r. poz. 1166.

Opracowania

Araszkiewicz, Michał, Florczak Waldemar, Grabowski Wojciech i Winczorek Jan. 2021. *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, (red.) Waldemar Florczak. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Banaszak, Bogusław. 2012. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. BECK.

Daniluk, Dawid. 2022. *Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2*. *Przegląd Legislacyjny*, 1, 135–152.

Daniluk, Dawid. 2023. Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2, 231–244.

Daniluk, Dawid. 2024a. Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. *Casus województwa opolskiego. Samorząd Terytorialny*, 7–8, 118–130.

Daniluk, Dawid. 2024b. Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3, 99–111.

Daniluk, Dawid. 2025a. *Podział punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego a równość w dostępie do prawa*. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 5, 279–288.

Daniluk, Dawid. 2025b. Normatywny model funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w teorii i w praktyce. *Zeszyty Prawnicze*, 3, 113–134.

Grebła-Tarasek, Patrycja, Sekuła Katarzyna i Skóbel Bernadeta. 2023. Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016–2023. *Warto wiedzieć więcej. Analizy*

- samorządowe, 21. Związek Powiatów Polskich, <https://www.zpp.pl/arttykul/1517-analizy-samorzadowe>.
- Izdebski, Hubert. 2024. Free legal aid – a delegated task of district governments. W: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standards*, (red.) Marian Grzybowski, Bogusław Przywora, Aleksandra Syryt, 121–129. Berlin: Peter Lang.
- Kaczocha, Mateusz. 2016. Komentarz do art. 11. W: *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*. Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX, Dostęp: 21.08.2025.
- Przywora, Bogusław. 2019. *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*. Warszawa: C.H. BECK.
- Wegner, Joanna i Wróblewski Bartłomiej. 2021. Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 6, 5–18.
- Zawiślak, Michał i Kałużny Marcin. 2024. *Rekomendacje społeczne dotyczące zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wnioski z ogólnopolskiej konferencji „Ewolucja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Polsce”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sursum Corda w Krynicy-Zdroju, w dniach 18–20 września 2024 r.*, <https://www.sc.org.pl/wnioski-z-ogolnopolskiej-konferencji-ewolucja-systemu-npp-i-npo-w-polsce/>.
- Zawłocki, Robert. 2007. *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*. Warszawa: C.H. BECK.

Źródła internetowe

- Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024, <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/ocena-ministra-sprawiedliwosci-z-realizacji-zadan-za-2024-r>. Dostęp: 30.11.2025.
- Uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, <https://www.gov.pl/web/pozytek/uchwaly-rady-dzialalnosci-pozytku-publicznego>. Dostęp: 21.08.2025.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, druk nr 1202, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1202>, <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,640,1,wersja-pdf.html>. Dostęp: 21.08.2025.
- <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/wspolny-apel-do-premiera-rp-stop-wyrywkowym-zmianom-w-systemie-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>. Dostęp: 21.08.2025.

**Zakaz dyskryminacji przez asocjację
w orzecznictwie TSUE.
Stanowisko judykatury wobec praktycznych problemów**
**The prohibition of discrimination by association
in the case law of the CJEU.
The judicial stance vs. practical problems**

MONIKA DOMAŃSKA

Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk
ORCID: 0000-0002-3790-2548; monikaewadomanska@gmail.com

Citation: Domańska, Monika, 2025. Zakaz dyskryminacji przez asocjację w orzecznictwie TSUE. Stanowisko judykatury wobec praktycznych problemów. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 21–37 DOI: 10.25167/osap.6069

Abstract: This article discusses the prohibition of discrimination by association in the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), focusing on its origins and legal foundations. The author points out that while the prohibition of discrimination in EU law traditionally applies to individuals possessing a given protected characteristic, such as disability or ethnic origin, the CJEU's case law – starting with the Coleman judgment – has extended protection to individuals who do not possess these characteristics themselves but are in close relationships with individuals who do.

The author's underlying argument is that the development of a jurisprudential concept concerning the prohibition of discrimination by association is fundamentally necessary. The aim is to prevent and combat this form of discrimination, which has not yet been addressed in EU anti-discrimination legislation. The article focuses on presenting the various forms of this discrimination: direct and indirect and formulates research questions regarding the scope of the application of this concept by national courts *ad casum*. The analysis was carried out based on the dogmatic-legal method and led the author to the conclusion that the interpretation of the prohibition of discrimination by association should serve to ensure the actual protection of equality, responding to evolving social and legal needs, and

the instruments used for this purpose – especially those developed in the case law of the CJEU – should, as far as possible, minimize doubts related to their application in specific factual situations in order to increase their preventive value.

Keywords: prohibition of discrimination, discrimination by association, criterion, effective protection, bond between individuals

Abstrakt: Artykuł podejmuje temat zakazu dyskryminacji przez asocjację (więź) w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), koncentrując się na jego genezie oraz podstawach prawnych. Autorka wskazuje, że choć zakaz dyskryminacji w prawie UE odnosi się tradycyjnie do osób posiadających daną cechę chronioną, taką jak niepełnosprawność czy pochodzenie etniczne, to orzecznictwo TSUE – począwszy od wyroku w sprawie *Coleman* – rozszerzyło ochronę również na osoby, które same nie posiadają tych cech, ale pozostają w bliskiej relacji z osobami je posiadającymi.

U podstaw rozważań w artykule stoi teza, że rozwój koncepcji orzeczniczej dotyczącej zakazu dyskryminacji przez asocjację jest ze wszech miar zasady i konieczny. Celem jest bowiem zapobieganie i zwalczanie tej dyskryminacji, której postać nie została dotychczas ujęta w antydyskryminacyjnych przepisach UE. W artykule najwięcej uwagi poświęcono przedstawieniu różnych form tej dyskryminacji: bezpośrednią i pośrednią, a także sformułowano pytania badawcze dotyczące zakresu podmiotowego stosowania tej koncepcji przez sądy krajowe *ad casum*. Analiza została przeprowadzona na podstawie metody dogmatyczno-prawnej i doprowadziła autorkę do konkluzji, że interpretacja zakazu dyskryminacji przez asocjację powinna służyć zapewnieniu rzeczywistej ochrony równości, odpowiadając na ewoluujące potrzeby społeczne i prawne, zaś instrumenty temu służące – zwłaszcza te, które rozwijane są w orzecznictwie TSUE – powinny w miarę możliwości jak najbardziej minimalizować wątpliwości związane z ich stosowaniem w konkretnych stanach faktycznych, aby podnieść ich walor prewencyjny.

Słowa kluczowe: zakaz dyskryminacji, dyskryminacja przez asocjację, kryterium, skuteczna ochrona, więź między jednostkami

1. Wstęp

Prowadząc rozważania w obszarze obowiązywania i stosowania przepisów gwarantujących równe traktowanie i zakaz dyskryminacji, wciąż bardzo często natrafia się na ten sam podstawowy problem, jakim jest zdefiniowanie kluczowych pojęć oraz ustalenie zakresu stosowania poszczególnych instrumentów ochronnych. Polskie przepisy antydyskryminacyjne w znakomitej większości znajdują swój rodowód w prawie unijnym, a przede wszystkim w unijnych dyrektywach, do implementacji których Polska jest zobowiązana na mocy traktatów. Rodzaje zabronionej dyskryminacji zostały więc najpierw nazwane przez unijnego prawodawcę, a następnie implementowane do prawa wewnętrznego państw członkowskich w sposób, który krajowemu prawodawcy wydawał się najbardziej właściwy w kontekście zapewnienia skuteczności standardom unijnym, ale też który odpowiada charakterystyce krajowego systemu prawnego. Więk-

szość przepisów zakazujących dyskryminacji znalazła swoje miejsce w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (dalej: k.p.) i ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (dalej: u. wdroż.), co nie oznacza, że przepisy te wyczerpują katalog konstrukcji prawnych gwarantujących rzeczywistą ochronę przed dyskryminacją. Należy zauważyć, że dyrektywy unijne przewidują, że docelowo powinien obowiązywać zakaz „wszelkiej” czy „jakiegokolwiek” dyskryminacji w regulowanych przez nie dziedzinach życia¹. Posługiwanie się tak niedookreślonym pojęciem przez akt prawny ma na celu pozostawienie marginesu regulacyjnego na przyszłe, niezdefiniowane w momencie projektowania i uchwalania tego aktu, zdarzenia prawne. Zabieg tego typu z pewnością obniża stopień kompletności regulacji, lecz z drugiej strony pozwala ją dostosować – na przestrzeni pewnej nieznaney perspektywy czasu – do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego i pozwala reagować na nowe zjawiska o charakterze dyskryminacyjnym². W ten sposób unijny prawodawca wyszedł naprzeciw nieznanym wyzwaniom, przewidując potrzebę rekonfiguracji wcześniej przyjętych koncepcji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zauważalna powściągliwość prawodawcy unijnego (ale także wielu prawodawców krajowych) w zakresie nowelizowania antydyskryminacyjnych aktów prawnych i włączania w ich zakres regulacyjny wszelkich nowych typów zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, nie powinna być przedmiotem bezrefleksyjnej krytyki. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że w ujęciu społecznym za dyskryminację nie uznaje się sumy odosobnionych aktów, ale zjawisko systemowe, zauważalne i powtarzalne na dłuższym odcinku czasu. Ponadto dyskryminacja jako zjawisko społeczne charakteryzuje się tym, że gdy zostanie zapoczątkowane, wykazuje nasilającą się tendencję (Winiarska, Klaus [red.] 2011, 9–40). Początkiem dyskryminacyjnego łańcucha jest utarte i powielone społeczne przekonanie, że pewne jednostki charakteryzują się takimi cechami, które wyróżniają je na tle wielu innych lub na tle całej społeczności, co następnie prowadzi do ich gorszego traktowania powodującego marginalizację i często do wykluczenia społecznego. Dopiero w następnej kolejności stanowi

¹ Stanowią o tym treści preambuł oraz poszczególne przepisy, np. art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r., wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U.2000, L 180, s. 22 (dalej: dyrektywa 2000/43); motyw 6, 12 czy art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. 2000, L. 303, s. 16 (dalej: Dyrektywa 2000/78).

² W tym miejscu należy zaznaczyć, że taki właśnie mechanizm, tylko w kontekście zakazanego kryterium dyskryminacji, został zastosowany przez TSUE w wyroku z dnia 30 kwietnia 1996 r., *P przeciwko S i Cornwall County Council*. Dostęp: b28.11.2025. ECLI:EU:C:1996:170, gdy orzekł, że zakaz dyskryminacji ze względu na płeć dotyczy również osoby, która zmieniła płeć, czyli osoby transpłciowej.

się przepisy antydyskryminacyjne, które są jednymi z najważniejszych narzędzi służących zapobieganiu, zwalczaniu i minimalizowaniu skutków takich wykluczeń.

2. Ewolucja zakazu dyskryminacji ze względu na więź w orzecznictwie TSUE

Dyskryminacja ze względu na więź (Maliszewska-Nienartowicz, Szczerba [red.] 2021: 94 i 95) czy dyskryminacja przez asocjację (Maliszewska-Nienartowicz [red.] 2020: 192 i 193; Zaccaroni [red.] 2017: 169) to najczęstsze określenia dla omawianej problematyki. Jednak ta sama forma dyskryminacji bywa określana jako „dyskryminacja przeniesiona”, „odruchowa”, „przez powiązanie”, „przez napromieniowanie” *etc.* Wszystkie przywołane przykłady łączy jeden najistotniejszy element, tj. dochodzi do pewnego rodzaju rekonfiguracji pojęcia dyskryminacji i rozszerzenia go na podmioty (związania z podmiotami), które do tej pory nie były brane pod uwagę jako ofiary dyskryminacji, a które doznały pejoratywnego traktowania z uwagi na więź, jaka łączy je z innym podmiotem.

Zakaz dyskryminacji ze względu na więź należy uznać za kluczowy krok w kierunku wzmocnienia walki z dyskryminacją przez wyraźne stwierdzenie, że osoby, które nie należą do grupy wrażliwej, wyróżnionej z uwagi na konkretne kryterium (posiadanie pewnej cechy chronionej), ale które pozostając w związku z taką osobą, mogą doświadczać niekorzystnego traktowania z tego powodu. Tego rodzaju traktowanie należy zaliczać do zdarzeń dyskryminujących, którym – co do zasady – należy także zapobiegać. Dyskryminacja ze względu na więź jest zatem modelem dyskryminującego działania wywołanego reakcją na zabronione kryterium, które dotyka dany podmiot, mimo że nie jest on bezpośrednio (automatycznie) łączony z tym kryterium. W ogólnym zarysie – nierówne traktowanie przybiera postać dyskryminacji ze względu na więź, gdy A dyskryminuje B (traktuje B w mniej korzystny sposób niż traktuje lub traktowałby C) z uwagi na cechę, którą posiada D. Najistotniejsze w tym modelu dyskryminacji jest występowanie „transferu” dyskryminacji, czyli dyskryminowany jest podmiot, który osobiście nie posiada danej cechy, lecz jest traktowany tak, jakby taką cechę posiadał, z uwagi na to, że pozostaje w ścisłym związku z osobą charakteryzującą się daną cechą / danym kryterium. Innymi słowy, A dyskryminuje B, ponieważ B wykazuje „więź” z D. Przyczyną tej dyskryminacji jest zatem cecha podmiotu D, lecz skutki mniej korzystnego traktowania dotyczą sytuacji, w której znalazł się podmiot B. Właśnie tego typu „transfer” dyskryminacji jest istotą dyskryminacji przez asocjację. „Transfer” dyskryminacji następuje z jednego podmiotu na drugi, mimo że dyskryminacja może dotyczyć także ten pierwszy podmiot.

Wystąpienie omawianej formy dyskryminacji oraz konieczność objęcia ochroną podmioty, które w ten sposób doświadczają dyskryminacji, potwierdził TS

w składzie wielkiej izby w wyroku w sprawie *Coleman*. Powyższe orzeczenie zapadło w związku z pozwem złożonym przez panią Coleman przeciwko swojemu pracodawcy – kancelarii prawnej. W postępowaniu przed sądem krajowym S. Coleman podnosiła, że po powrocie z urlopu macierzyńskiego pracodawca odmówił jej powrotu na stanowisko pracy jakie zajmowała dotychczas, podczas gdy rodzicom dzieci, które nie były niepełnosprawne, zezwolono na powrót na to samo stanowisko; odmówiono również przyznania jej takiej samej elastyczności czasu pracy oraz takich samych warunków pracy, z jakich korzystali inni pracownicy, będący rodzicami dzieci, które nie były niepełnosprawne. Pani Coleman była określana jako „leniwa”, gdy występowała o dni wolne od pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem, podczas gdy rodzice dzieci, które nie były niepełnosprawne, uzyskiwali zgodę na dni wolne w celu opieki nad dziećmi. Ponadto czyniono obraźliwe komentarze wobec niej i jej dziecka, przy czym tego rodzaju komentarze nie były wygłaszane pod adresem innych pracowników, którzy mieli dzieci.

Odpowiadając na pytanie prejudycjalne sądu krajowego, TSUE stwierdził, że zakaz dyskryminacji bezpośredniej ze względu na niepełnosprawność nie ogranicza się tylko do osób, które są niepełnosprawne. Tym samym, jeżeli pracodawca traktuje pracownika, który nie jest niepełnosprawny, mniej korzystnie niż innego pracownika w porównywalnej sytuacji, i gdy wykazano, że mniej korzystne traktowanie tego pracownika związane jest z niepełnosprawnością jego dziecka, któremu zapewnia on zasadniczą opiekę stosowną do potrzeb, to takie traktowanie jest sprzeczne z zakazem dyskryminacji bezpośredniej, o której mowa w art. 2 ust. 2 lit a) dyrektywy 2000/78. Wyrok pozostawał w zgodzie ze stanowiskiem rzecznika generalnego *Maduro*, w ocenie którego „gdy ktoś jest obiektem dyskryminacji ze względu na którąkolwiek z cech wymienionych w art. 1 dyrektywy, sam może skorzystać z ochrony, jaką daje dyrektywa, nawet jeżeli sam tej właściwości nie posiada. Nie jest konieczne, by ktoś, kto jest obiektem dyskryminacji, musiał być źle traktowany z uwagi na »swoją niepełnosprawność«. Wystarczy, by był on źle traktowany z uwagi na niepełnosprawność. W ten sposób można być stosownie do dyrektywy ofiarą niezgodnej z prawem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, nie będąc samemu osobą niepełnosprawną; ważne jest, by owa niepełnosprawność – w tym przypadku niepełnosprawność syna S. Coleman – wykorzystana była jako powód do mniej przychylnego jego traktowania”.

Implementując wyrok C-303/08, Employment Appeal Tribunal uznał, że mimo iż dyrektywa 2000/78 nie może być bezpośrednio stosowana między stronami sporu, jak również przepisy ustaw krajowych nie zakazują wprost tego rodzaju dyskryminacji, to jednak stosując Disability Discrimination Act 1995, należy tak interpretować właściwe przepisy, aby włączyć ten typ dyskryminacji w zakres regulacyjny aktu, bez uszczerbku dla jego litery, tj. w taki sposób,

aby pozostawał w zgodzie z dyrektywą, która tej dyskryminacji zabrania – co zostało potwierdzone w orzeczeniu Trybunału³.

W orzeczeniu w sprawie *Coleman* Trybunał nie wypowiedział się w kwestii możliwości wystąpienia dyskryminacji przez asocjację w formie pośredniej. Ten rodzaj dyskryminacji ujawnił się jednak wyraźnie w orzeczeniu w sprawie *CHEZ*. Neutralnym kryterium (praktyką), które jednocześnie prowadziło do nieuprawnionego różnicowania w traktowaniu grupy osób chronionych przez zakaz dyskryminacji, było działanie firmy CHEZ, która zamontowała liczniki energii elektrycznej w dzielnicy zamieszkiwanej przez Romów na wysokości powyżej 6 m, podczas gdy w innych dzielnicach liczniki były montowane na wysokości 1,70 m nad ziemią. Skarżąca tą praktykę pani Nikolowa – prowadząca w tej dzielnicy sklep spożywczy, która nie miała pochodzenia romskiego – podkreśliła, że z uwagi na miejsce prowadzenia działalności została potraktowana gorzej niż mieszkańcy innych dzielnic, które nie były zamieszkałe przez mieszkańców pochodzenia romskiego. W ramach udzielonej odpowiedzi TSUE nie odniósł się bezpośrednio do pojęcia dyskryminacji przez asocjację⁴, ale uczyniła to rzecz-

³ Na marginesie rozważań warto zauważyć, że do dnia wydania przez TSUE wyroku w sprawie *Coleman* dyskryminacja przez asocjację była zaledwie kojarzona jako koncepcja amerykańskiego prawa antydyskryminacyjnego i dotyczyła w przeważających przypadkach kryterium rasy. W sprawie *Holcomb v. Iona Coll.*, 521 F.2d 130 (2d Cir. 2008), były asystent trenera koszykówki twierdził, że został zwolniony, ponieważ jego małżonka była Afroamerykanką. Sąd Apelacyjny w Nowym Jorku zgodził się, że zarzut ten był wystarczający, aby stwierdzić, że doszło do dyskryminacji przez asocjację, którą należy penalizować na podstawie Tytułu VII Ustawy o Prawach Obywatelskich z 1964 r. Sąd stwierdził, że „w przypadku, gdy pracownik jest poddawany niekorzystnemu traktowaniu, ponieważ pracodawca nie akceptuje związków międzyrasowych, pracownik doświadcza dyskryminacji ze względu na rasę”.

W Europie dyskryminacja przez asocjację jako koncepcja krajowego prawa antydyskryminacyjnego zaczęła pojawiać się w Wielkiej Brytanii od lat 70. Jej geneza jest wynikiem licznych kolizji występujących między postanowieniami zawartymi w Sex Discrimination Act z 1975 r. i Race Relations Act z 1976 r., który następnie został zastąpiony przez Disability Discrimination Act z 1995 r., Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations z 2003, Employment Equality (Religion or Belief) Regulations z 2003 r. i Employment Equality (Age) Regulations z 2006 r. Przyjęcie tych regulacji spowodowało, że obowiązujące przepisy były tak niespójne i fragmentaryczne, że sądy krajowe zmuszone były orzekać na podstawie niezamierzonych subtelnych różnic w literze tych przepisów i dokonywać subsumcji dla stanów faktycznych nieprzewidzianych przez prawodawcę. Przykładem jest sprawa *Race Relations Board v. Applin* (1793, QB 815), w której przyjęto, że A dopuszcza się dyskryminacji B ze względu na kolor skóry, rasę czy pochodzenie etniczne podmiotu C.

⁴ TS zaznaczył jedynie, że dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne w rozumieniu dyrektywy 2000/43, należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich, w których w dzielnicach miasta zasadniczo zamieszkałej przez mieszkańców romskiego pochodzenia „wszystkie liczniki energii elektrycznej są umieszczone na słupach stanowiących część napowietrznej sieci elektroenergetycznej na wysokości od sześciu do siedmiu metrów, podczas gdy w innych dzielnicach takie liczniki są umieszczone na wysokości mniejszej niż dwa metry, wspominane pojęcie stosuje się niezależnie od tego, czy środek zbiorowy dotyczy osób o określonym pochodzeniu etnicznym lub osób, które choć nie mają takiego pochodzenia, są w raz z nimi poddane mniej przychylnemu traktowaniu lub znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, które to traktowanie lub która to sytuacja wynikają z zastosowania tego środka”.

nik *Kokott* w swojej opinii do sprawy, w której zaznaczyła, że dyskryminacja ta może mieć miejsce nie tylko wówczas, gdy występuje ścisła osobista relacja z podmiotem posiadającym daną cechę, lecz także jeśli środek ma ogólny kolektywny charakter, a przez to oddziałuje nie tylko na osoby chronione przez konkretny zakaz dyskryminacji, lecz także – przez wywieranie skutku ubocznego – również na inne osoby. Z opinii rzecznik wynika wyraźnie, że chodzi o osoby, które znalazły się w zasięgu oddziaływania tego środka.

Pogłębioną refleksję na temat pośredniej dyskryminacji przez asocjację TSUE zawarł w najnowszym wyroku z 11 września 2025 r., C-38/24. Sprawa dotyczyła pracownicy G.L., która pracowała na stanowisku „operatora stacji” sprawując nadzór i kontrolę nad stacją metra. Wielokrotnie prosiła pracodawcę o przeniesienie jej na stanowisko pracy ze stałymi godzinami pracy, a nawet na stanowisko wymagające niższych kwalifikacji, dzięki czemu miałaby możliwość sprawowania opieki nad swoim małoletnim synem, który jest w znacznym stopniu niepełnosprawny i musi uczestniczyć w programie leczenia w godzinach popołudniowych. Pracodawca częściowo zgodził się na zmiany, ale nie wprowadził ich w sposób stały. Powódka wniosła o zobowiązanie pracodawcy do permanentnego przeniesienia jej na stanowisko pracy ze stałymi godzinami pracy na pierwszej zmianie i o zobowiązanie pracodawcy do przyjęcia planu działania w celu wyeliminowania dyskryminacji, której doświadczyła oraz o naprawienie poniesionej szkody. W odpowiedzi na zadane przez włoski sąd kasacyjny pytanie prejudycjalne Trybunał orzekł w zasadzie w całości po myśli powódki uznając, że zakaz dyskryminacji pośredniej ze względu na niepełnosprawność ma zastosowanie do pracownika, który choć sam nie jest osobą niepełnosprawną, to doświadcza takiej dyskryminacji z uwagi na pomoc swojemu dziecku z niepełnosprawnością, zapewniając mu niezbędną opiekę stosowną do jego stanu. Ponadto stwierdził, że w celu zapewnienia przestrzegania zasady równości pracowników i zakazu dyskryminacji pośredniej pracodawca jest zobowiązany do przyjęcia racjonalnych usprawnień w odniesieniu do pracownika, który choć sam nie jest osobą niepełnosprawną, to doświadcza takiej dyskryminacji ze względu na pomoc jakiej udziela swojemu dziecku z niepełnosprawnością, zapewniając mu niezbędną opiekę stosowną do jego stanu, pod warunkiem, że takie usprawnienia nie nakładają na tego pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń⁵.

Powyższy wyrok jest niejako uzupełnieniem stanowiska wyrażonego w sprawie *Coleman* i potwierdza założenie sądu krajowego, że dyskryminacja przez asocjację, mimo że ze swej natury nie oddziałuje bezpośrednio przez zabronione kryterium, to może występować w formie bezpośredniej jak i pośredniej. Dążąc

⁵ Zagadnienie dotyczące racjonalnych usprawnień nie będzie w tym miejscu analizowane z uwagi na ograniczone ramy opracowania.

do schematycznego ujęcia modelu pośredniej dyskryminacji przez asocjację, który uwidocznił się w sprawie C-38/24, należy przyjąć, że pracodawca A wymaga od wszystkich pracowników (w tym pracownika B) aby pracowali zgodnie z harmonogramem pracy przewidującym zmianowy system czasu pracy z ruchomymi godzinami pracy dobowej. Pracownik B jest opiekunem C, który jest osobą niepełnosprawną. Wymaganie to stawia w trudnym położeniu wyłącznie pracownika B. Występuje dyskryminacja pośrednia, gdyż pracownik B z uwagi na opiekę nad niepełnosprawną osobą C nie jest w stanie sprostać temu wymaganiu w porównaniu do skali możliwości innych pracowników. W konsekwencji dochodzi do pośredniej dyskryminacji pracownika B z uwagi na związek z osobą C, która jako niepełnosprawna wymaga opieki świadczonej przez pracownika B. W dyskryminacji pośredniej dochodzi do nałożenia nieproporcjonalnych skutków przez daną praktykę na osoby, które są związane z innymi osobami charakteryzującymi się wyróżnionymi cechami i nie należy tej dyskryminacji utożsamiać z tym, że osoby wyróżnione daną cechą same odczuwają nieproporcjonalny wpływ na swoje położenie wywołane tą samą praktyką. Wciąż istotna jest więc łącząca te podmioty i efekt transferu dyskryminacji.

3. Źródła ochrony przed dyskryminacją przez asocjację ze względu na niepełnosprawność

W związku z tym, że TSUE opracował koncepcję zakazu dyskryminacji przez asocjację w orzeczeniach, w których to kryterium niepełnosprawności odgrywało wiodącą rolę, niezbędne jest bliższe przyjrzenie się źródłom prawa, które zostały uznane za fundamentalne dla ochrony przed omawianą dyskryminacją, oraz ich interpretacji przez Trybunał. Nie może być wątpliwości, że dyrektywa 2000/78 ma zastosowanie, gdy dyskryminujące zachowanie jest wprost wymierzone w osobę niepełnosprawną. Objęcie ochroną przewidzianą w dyrektywie osoby, która tworzy bliską więź z osobą niepełnosprawną, już takie oczywiste nie było, aż do orzeczenia w sprawie *Coleman*. Główna wartość tego wyroku przejawia się zatem w tym, że TS przedstawił nową interpretację tej dyrektywy skupiając się na jej obiektywnym zakresie regulacyjnym po to, aby rozszerzyć zakres subiektywnego zastosowania. Nastąpiła istotna zmiana wektora problemu w kontekście koniecznej subsumcji. Centralnym elementem ochrony antydyskryminacyjnej przestał być podmiot podlegający ochronie z uwagi na wyróżnioną cechę/kryterium, gdyż taką ochronę otrzymała cecha jako taka (wyróżnione kryterium), przez pryzmat której dochodzi do dyskryminacji osób tworzących więź, z osobami którym wprost przypisuje się tą cechę. W ten sposób został wysunięty na pierwszy plan sam cel dyrektywy 2000/78, który wyrażony w art. 1 (celem niniejszej dyrektywy jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek

lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania) nie odnosi się do ochrony *ratione personae* lecz do ochrony *ratione materiae*. Sprawa *Coleman* dała podstawę do przyjęcia, że dyrektywa oddziałuje na zasadzie wykluczenia możliwości zgodnego z prawem wykorzystywania cech takich jak religia, wiek, niepełnosprawność i orientacja seksualna, do takiego traktowania pracowników, który jest mniej korzystny niż traktowanie pracowników, którzy nie posiadają wymienionych cech, a jednocześnie do gorszego traktowania pracowników nieposiadających wskazanych cech, lecz pozostających w ścisłej relacji z osobą, która takie cechy posiada. Trybunał znalazł zatem w dyrektywie 2000/78 podstawę do ochrony matki niepełnosprawnego dziecka przez pryzmat konieczności ochrony wszelkich interesów tego niepełnosprawnego dziecka. Zauważył, że więź, która łączy podmioty jest łącznikiem dla szkodliwych konsekwencji, które oddziałują jednocześnie na te dwa podmioty.

O ile w przypadku dyskryminacji bezpośredniej bezprawne zachowanie wykorzystujące daną cechę jest podstawową przesłanką rozumowania osoby dopuszczającej się dyskryminacji, o tyle w przypadku dyskryminacji pośredniej, zamiar dyskryminacji nie jest istotny. Możliwa jest zatem taka sytuacja, gdy dane zachowanie pozbawione jest jakiegokolwiek zamiaru dyskryminującego i jest działaniem w dobrej wierze, lecz mimo to będzie dyskryminacją z uwagi na wywieranie negatywnego skutku na osoby, które charakteryzują się daną cechą odpowiadającą kryterium zabronionego różnicowania. W przypadku dyskryminacji przez asocjację negatywne konsekwencje dotyczą – tak jak w przypadku dyskryminacji bezpośredniej – w zasadzie dwóch osób. Osoby te odczuwają marginalizację z powodu jednej cechy wyszczególnionej w dyrektywie, która występuje u jednej z tych osób, ale nie u drugiej. Teza ta znalazła potwierdzenie w wyroku w sprawie C-38/24. TSUE potwierdził istnienie zakazu pośredniej dyskryminacji przez asocjację – co w zasadzie należało przyjąć a priori. Nie odnajduje się bowiem w orzecznictwie TSUE takiego przypadku, aby Trybunał nie stwierdził zakazu dyskryminacji pośredniej wówczas, gdy wywodził już zakaz dyskryminacji bezpośredniej z powodu analogicznej cechy. Niemniej orzeczenie C-38/24 jest szczególnie istotne dla sądów krajowych z innego względu. Jest nim przede wszystkim podstawa prawna, która stała się umocowaniem dla zakazu dyskryminacji przez asocjację, a która zmieniła się znacząco od wyroku w sprawie *Coleman*. Trybunał w skrupulatny sposób wymienił źródła prawa, których interpretacja doprowadziła do wydania wyroku w sprawie. Ten magisterialny styl argumentacji zawarty w uzasadnieniu powinien być zaimplementowany przez sądy krajowe w celu usystematyzowania podstaw zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, ze szczególnym naciskiem na stosowanie tego zakazu wobec szeroko pojętego interesu niepełnosprawnych dzieci. W tym względzie należy zaznaczyć za TSUE, że: 1) dyrektywa 2000/78 konkretyzuje,

w obszarze objętym zakresem jej zastosowania, ogólną zasadę niedyskryminacji zapisaną w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, (dalej: KPP), który zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w tym – między innymi – ze względu na niepełnosprawność; 2) UE zatwierdziła konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: konwencja ONZ), której postanowienia stanowią, od chwili wejścia w życie tej konwencji, integralną część porządku prawnego Unii. Wynika z tego, że w celu dokonania wykładni przepisów dyrektywy 2000/78 można powoływać się na te postanowienia, podobnie jak na postanowienia KPP, oraz że w miarę możliwości tę dyrektywę należy interpretować zgodnie z tą konwencją; 3) Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych ustanowiony w art. 34 konwencji ONZ, w szczególności w ramach kompetencji przyznanych mu w protokole fakultatywnym do tej konwencji z 13.12.2006 r., uważa, że obowiązek zakazu jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, przewidziany w jej art. 5 ust. 2, ma na celu ochronę osób niepełnosprawnych i osób z ich otoczenia, na przykład rodziców niepełnosprawnych dzieci, i wyraźnie odnosi się do dyskryminacji „w oparciu o więź”, nie ograniczając jej do dyskryminacji bezpośredniej; 4) zakaz dyskryminacji ustanowiony w dyrektywie 2000/78 należy również interpretować w związku z art. 24 KPP oraz jej art. 26. Art. 24 dotyczy praw dziecka i przewiduje w ust. 1, że dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra, a w ust. 2, że w działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim kierować się najlepszym interesem dziecka. Art. 26 KPP stanowi z kolei, że UE uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności; 5) art. 14 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC), która ma zastosowanie w związku z prawami i wolnościami zagwarantowanymi w tej konwencji, które zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP należy przyjąć jako minimalny próg ochrony. Mając powyższe na uwadze i odnosząc to do stanu faktycznego sprawy, TS przyjął, że dyrektywę 2000/78, a w szczególności jej art. 1 oraz art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 lit. b) w związku z art. 21, 24 i 26 KPP, a także art. 2, 5 i 7 konwencji ONZ, należy interpretować w ten sposób, że zakaz dyskryminacji pośredniej ze względu na niepełnosprawność ma zastosowanie do pracownika, który choć sam nie jest osobą niepełnosprawną, to doświadcza takiej dyskryminacji z uwagi na pomoc, jakiej udziela swojemu dziecku z niepełnosprawnością, zapewniając mu niezbędną opiekę stosowną do jego stanu.

Warto zatem zaznaczyć, że uzasadnienie wyroku TS w sprawie C-38/24 stanowi istotny punkt odniesienia dla sądów krajowych, ponieważ wyraźnie wskazuje podstawy prawne obowiązywania zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, a przy tym zakazu dyskryminacji przez asocjację. Tak

szeroki zakaz ochrony jaki na mocy powyższych przepisów został przyznany niepełnosprawnemu dziecku stał się uzasadnieniem dla wyprowadzenia z nich zakazu wszelkiej dyskryminacji takiego dziecka, włączając w to zakaz dyskryminacji osób tworzących z dzieckiem życiową więź. Zgodnie z powyższą koncepcją, obowiązek niedyskryminacyjnego traktowania jest obowiązkiem negatywnym relatywizowanym do normy zakazującej różne traktowanie w porównywalnych sytuacjach osób opiekujących się dziećmi, w wyniku których dochodzi do marginalizowania osób opiekujących się dziećmi z niepełnosprawnością. TSUE interpretując przepisy prawa unijnego nie tylko doprecyzowuje ich treść, ale również dostarcza sądom krajowym klarownych „wytycznych” co do zakresu ochrony przed tego rodzaju dyskryminacją. W praktyce oznacza to, że orzeczenie TSUE pełni kluczową rolę nie tylko w umacnianiu standardów ochrony praw osób z niepełnosprawnościami i osób im najbliższych, lecz także w kształtowaniu odpowiedzialnej praktyki orzeczniczej sądów krajowych, które powinny orzekać samodzielnie stosując prawo UE.

4. Charakterystyka „więzi” wypełniającej definicję dyskryminacji przez asocjację

Od samego początku, tj. od wyroku w sprawie *Coleman*, w orzecznictwie TSUE nie znajduje się odpowiedzi na pytanie o kwalifikację prawną „więzi”, która łączy podmioty, między którymi dochodzi do transferu dyskryminacji, mimo że Trybunał został o to zapytany przez sąd krajowy (C-38/24) w kontekście wykładni pojęcia „opiekuna rodzinnego” w rozumieniu prawa krajowego do celów stosowania dyrektywy 2000/78. Przede wszystkim nie jest jasne czy o występowaniu tej więzi decyduje stosunek prawny, czy jest to raczej istotna więź emocjonalna istniejąca między takimi osobami. W przypadku p. *Coleman* spełnione były te dwie okoliczności. Podobnie w sprawie C-38/24. Dla wypełnienia samej definicji dyskryminacji przez asocjację istotne jest bowiem to, że przez taką więź dochodzi do poszerzenia zakresu zastosowania zakazu dyskryminacji. Niemniej dla możliwości subsumcji zakazu dyskryminacji przez asocjację w konkretnej sprawie najistotniejsze jest ustalenie istnienia koniecznej więzi między właściwymi podmiotami, a następnie skutków transferu dyskryminacji dokonującej się przez taką więź. Zasadne jest zatem postawienie pytania, czy więź powinna być rozumiana wyłącznie jako bliskość emocjonalna czy inne powiązania osobiste, czy też o występowaniu więzi świadczy choćby wchodzenie w luźniejsze interakcje, niezwiązane ze stosunkami rodzinnymi lub prywatnymi? Rzeczniczka generalna *Kokott* w swojej opinii do orzeczenia w sprawie *CHEZ*, uznała, że choć w pierwszej kolejności to osoba będąca w bliskiej relacji z osobą noszącą daną cechę może być poddana działaniom dyskryminującym ze względu na więź, to nie da się jednak wykluczyć, że stosowna ochrona należna jest również

w przypadku więzi o mniej personalnym wymiarze. W sprawie *CHEZ* wykazano, że osoba niebędąca pochodzenia romskiego mogła korzystać z ochrony przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne mimo tego, że sama nie należała do danej chronionej grupy. Wystarczyło stwierdzenie faktu, że osoba ta była „poddana mniej przychylnemu traktowaniu lub znalazła się w szczególnie niekorzystnej sytuacji z jednej z tych przyczyn”. Ze sprawy tej wynika, że wystąpienie dyskryminacji przez asocjację nie zależy od wykazania ścisłego lub bliskiego związku emocjonalnego między ofiarą a grupą, z którą jest jednakowo nierówno potraktowana. Wystarczy istnienie takiego związku, który integruje ją z grupą, razem z którą doświadczyła dyskryminacji. W tym przypadku była to więź o charakterze zawodowym (p. Nikolova prowadziła sklep w dzielnicy romskiej). Trzeba jednak podkreślić, że więź ta utrzymywała się przez długie lata i miała zasadniczy wpływ na życie osoby, która doświadczyła dyskryminacji przez asocjację. Była to zatem więź, która, mimo że miała charakter zawodowy, to jednak jej długoletni okres wpływał na stabilność i stałość szeroko pojętych stosunków ze sfery życia prywatnego tej osoby.

Prowadzona analiza przykładów z orzecznictwa TSUE nasuwa wniosek, że dyskryminacja przez asocjację jest odczuwana przez osoby, które są społecznie świadome występowania dyskryminacji wobec osób charakteryzujących się daną cechą (zabronionym kryterium różnicowania). Wyraźnie identyfikują taką dyskryminację i zauważają negatywną reakcję wobec konkretnych osób (grupy). Oczywista jest dla nich ich marginalizacja oraz obniżenie społecznego statusu. Silna i bliska więź z takimi osobami powoduje, że osoby dyskryminowane przez asocjację odczuwają na sobie taki sam skutek tej negatywnej społecznej reakcji. Nie są to zatem osoby, które pozostają w jakimkolwiek związku z osobami stygmatyzowanymi przez charakteryzowanie się konkretnymi cechami. Tym samym nie przez każdą nawiązaną więź (relację) z tymi osobami znajdują się w grupie osób chronionych przez zakaz dyskryminacji przez asocjację. Więź musi być istotna życiowo dla tych osób, charakterystyczna dla współzależnej relacji i spajająca interesy. Wydaje się, że schematycznymi przykładami dla takiej więzi mogą być: A dyskryminuje B, bo B ma ciemnoskórą żonę; bo dzieci B są dziewczynkami; bo B ma homoseksualnego syna.

W rozważanym kontekście warto zauważyć, że w doktrynie prawa amerykańskiego podkreśla się, że stygmatyzacja prowadząca do dyskryminacji przez asocjację charakteryzuje się tym, że dyskryminowana osoba jest świadoma własnej sytuacji przechodząc proces „samostygmatyzacji” wynikający ze świadomości, a zarazem z bliskości doświadczeń stygmatyzujących osoby charakteryzujące się daną cechą (matka niepełnosprawnego dziecka odczuwa na sobie/odczuwa z własnej pozycji dyskryminację dziecka, gdyż uczestniczy w wydarzeniach, w których dochodzi do tej dyskryminacji) (Solanke 2017: 88). Proces samo-stygmatyzacji przybiera trzy formy:

- doświadczanie – gdy dana osoba jest faktycznie poddawana negatywnemu traktowaniu;
- przeczuwanie – gdy dana osoba przewiduje, że dane okoliczności wywołają dyskryminację,
- zinternalizowanie – poczucie własnej wartości ulega zmniejszeniu z powodu dyskryminujących okoliczności (w tej formie należy poszukiwać elementu naruszenia godności, który jest istotny z punktu widzenia zasądzenia zadośćuczynienia).

Te trzy formy są na tyle ściśle powiązane, że nawet gdy dana osoba zaprzecza czy odcina się od danej cechy, to i tak nie zmienia to odczuwania własnego położenia. Innymi słowy, samostygmatyzacja danym kryterium jest zależna od kompleksowego (zewnętrznego i wewnętrznego) nastawienia do danego kryterium, gdyż ono determinuje jej położenie (Corrigan, Watson, Barr 2006: 875 i n.).

Za przykład może służyć także sytuacja, gdy dana więź jest wręcz „podskórną” odczuwana i wpływa na psychiczne i fizyczne uwarunkowania życia danej osoby (Ongena, Popov 2016: 1700). Taka zależność wystąpiła u białych kobiet, które przyjęły tożsamość mniejszości etnicznych występujących w USA. *Rachel Dolezal* została przewodniczącą lokalnej gałęzi Narodowego Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Osób Kolorowych zaś *Andrea Smith* stała się członkiem narodu Czirokezów. Tej ostatniej przypisuje się działanie z premedytacją nakierowane na przyspieszenie kariery naukowej i uzyskanie tytułu profesora pochodzącej z mniejszości etnicznej (wykorzystując politykę wyrównywania szans), mimo że de facto „wstąpiła” do mniejszości etnicznej.

Poza wyżej wymienionymi wątpliwościami co do charakteru „więzi” występującej w dyskryminacji przez asocjację, orzeczenia TSUE nie odnoszą się także do innej istotnej kwestii, która sprowadza się do pytania, czy zakaz dyskryminacji przez asocjację dotyczy tylko jednego/jedynego opiekuna osoby niepełnosprawnej, czy wszystkich opiekunów takiej osoby, którzy zaznaczają/wyrażają silną więź z osobą/dzieckiem niepełnosprawnym. Ponadto istotne jest, w jaki sposób należy wyrażać taką więź, czyli z punktu widzenia której strony wyrażanie więzi ma być wystarczająco wyraźne? Zatem skoro w dyskryminacji przez asocjację nie występują ani osobisty charakter zabronionego kryterium dyferencjacji ani osobiste pokrzywdzenie oznaczonej osoby, to jak wyrazić więź między podmiotami, aby właściwy interes prawny był chroniony? Czy wystarczy litera prawa stanowiąca o konkretnej więzi między podmiotami, czy też muszą wystąpić sytuacje życiowe, które wzmacniają taką więź? Na te pytania nie odnajduje się odpowiedzi w dotychczasowym orzecznictwie TSUE, zaś doktrynalne rozważania komplikują inne wypowiedzi Trybunału, które kształtują linię orzeczniczą zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu. Wskazać przede wszystkim należy na wyrok w sprawie *Feryn*, w której przyjęto, że pokrzywdzenie dyskryminacyjnym traktowaniem nie koniecznie musi wyrażać się przez skutek doty-

kający konkretną osobę, gdyż może mieć charakter jedynie potencjalny. Czyli może być „jedynie” przewidywalnym skutkiem. Sprawa *Feryn* koncentrowała się wokół publicznego oświadczenia kierownika przedsiębiorstwa o zamiarze niezatrudniania cudzoziemców z uwagi na obawy klientów przed udostępnianiem swoich pomieszczeń pracownikom innym niż belgijscy obywatele. Trybunał uznał, że w takim przypadku dochodzi do dyskryminacji bezpośredniej, gdyż taka polityka zatrudnienia odnosi już na etapie rekrutacji (składanie odpowiedzi na oferty pracy) skutek zniechęcający wobec osób o określonym pochodzeniu etnicznym lub rasowym, mimo że trudno zidentyfikować konkretną nierówno traktowaną osobę. Z kolei w wyroku w sprawie *Asociatia Accept* Trybunał przyjął, odnosząc się do oświadczenia o niezatrudnianiu osób LGBT, że takie publiczne oświadczenie nie musi pochodzić od osoby posiadającej uprawnienie do dokonywania czynności prawnych w imieniu podmiotu dyskryminującego, by móc uznać je za dyskryminacyjną barierę w zakresie zatrudnienia.

W kontekście tych orzeczeń i w przypadku zagrożenia potencjalnego naruszenia zakazu dyskryminacji przez asocjację powstają nowe wątpliwości związane z faktycznymi możliwościami uprawdopodobnienia wystąpienia potencjalnej dyskryminacji na skutek transferu opresji przez więź podmiotów. Stąd zasadne wydaje się oczekiwać na bardziej szczegółowe rozważania TSUE dotyczące stosowania koncepcji zakazu dyskryminacji przez asocjację.

Póki jednak brak jest konkretnych wypowiedzi TSUE w zakresie podniesionych wyżej wątpliwości, wydaje się, że można przyjąć, że więź łączącą podmioty między którymi dochodzi do transferu dyskryminacji jest z pewnością więź rodzinna, czyli taka, która z założenia inkorporuje obowiązek opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. W przypadku dziecka z niepełnosprawnością więź taka odnosi się do rodziców oraz innych członków rodziny, na których scedowany jest obowiązek opieki. Nie ma przy tym znaczenia ilość osób, ale siła i bliskość relacji. To właśnie silna i bliska więź z dzieckiem niepełnosprawnym powoduje, że osoby dyskryminowane przez asocjację odczuwają na sobie taki sam skutek społecznej opresji. Z kręgu tak wskazanej grupy nie można też wykluczyć osób, które wprawdzie nie są członkami rodziny, ale spoczywa na nich inny prawny obowiązek łączący je silnie z osobami stygmatyzowanymi. W tym przypadku istotne będzie wykazanie, że więź ma charakter współzależnej relacji, która spaja interesy tych osób. Tym samym konieczne jest wykazanie trwałości i wagi występującej relacji. Powyższe należy odnieść do dyskryminacji przez asocjację występującą w formie bezpośredniej, pośredniej, czy w przypadku traktowania z przewidywalnym skutkiem dyskryminującym (*Feryn*), lub wręcz zapowiedzią dyskryminacji – mimo że nie przez osobę kompetentną do działania w wyznaczonym obszarze (*Asociatia Accept*). Z oczywistych względów wszystkie pozostałe kryteria zakazanej dyskryminacji również podlegają takim

samym warunkom konotacji między podmiotami, do których należy odnosić zakaz dyskryminacji przez asocjację w konkretnym stanie faktycznym.

5. Podsumowanie

Począwszy od orzeczenia w sprawie *Coleman* kształtuje się linia orzecznicza TSUE dotycząca zakazu dyskryminacji przez asocjację, która m.in. zmieniła interpretację dyrektywy 2000/78. Początkowo przyjmowano, że dyrektywa chroni tylko osoby wyróżniające się ze względu na cechę szczególną (kryterium wymienione w dyrektywie), ale wyrok w sprawie *Coleman* rozszerzył tę ochronę na osoby tworzące bliską więź z takimi osobami (w tej sprawie, ze względu na więź z osobą niepełnosprawną). Ta istotna zmiana w interpretacji przepisów dyrektyw antydyskryminacyjnych polega na przesunięciu ciężaru ochrony wynikającego z ustanowionego zakazu z konkretnej osoby (*ratio personae*) na samą cechę/kryterium (*ratio materiae*). W ten sposób dyrektywa chroni przed gorszym traktowaniem osoby nieposiadające danej cechy, ale pozostające w ścisłej relacji z osobą, która tą cechę posiada. Ta sama linia orzecznicza (sprawa *CHEZ*, sprawa C-38/24) nie udziela jednak odpowiedzi na inne istotne pytania, które muszą być stawiane przez sądy krajowe, gdy rozstrzygają sprawy dotyczące zakazu dyskryminacji przez asocjację. Przede wszystkim dotyczą one charakteru więzi łączącej podmioty, między którymi następuje transfer dyskryminacji, oraz sposobu oceny/wyważania stopnia naruszenia interesu prawnego podmiotu noszącego daną cechę spowodowany przez transfer gorszego traktowania podmiotu, który wykazuje więź z tym pierwszym. Główny problem polega na braku precyzyjnej definicji prawnej tej więzi – nie jest jasne, czy decydujący jest stosunek prawny, czy istotna jest również więź emocjonalna łącząca podmioty. Zarówno w sprawie *Coleman*, jak i późniejszych, Trybunał unikał jednoznacznego wyjaśnienia tego pojęcia. Powyższe wątpliwości muszą zostać rozstrzygnięte *ad casum* przez sądy krajowe stosujące prawo z ewentualną pomocą Trybunału w ramach uzyskanych odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne.

Wykaz skrótów

Dyrektywa 2000/43 – Dyrektywa Rady 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

Dyrektywa 2000/78 – Dyrektywa Rady 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

k.p. – Kodeks pracy.

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.

UE – Unia Europejska.

u. wdroż. – ustawa wdrożeniowa.

Bibliografia

Akty prawne

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2010/48 z dnia 26 listopada 2009 r. Dz.U. 2010, L 23, s. 35.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz.U. C 326 z dnia 26 października 2012, s. 391.
- Dyrektywa Rady 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Dz.U. 2000, L 180, s. 22.
- Dyrektywa Rady 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dz.U. 2000, L 303, s. 16.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U. 2025, poz. 277, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Dz.U. 2024, poz. 1175, tekst jednolity.

Orzecznictwo

- Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 1996 r., P przeciwko S i Cornwall County Council. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:1996:170.
- Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2008 r., C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko Firma Feryn NV. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2008:397.
- Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 2008 r., C-303/06, S. Coleman przeciwko Attridge Law i Steve Law. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2008:41.
- Wyrok TSUE z dnia 25 kwietnia 2013 r., C-81/12, Asociația Accept przeciwko Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2013:275.
- Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2015 r., C-83/14, CHEZ Razpredelenie Byłgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2017:890.
- Wyrok TSUE z dnia 11 września 2025 r., C-38/24, G.L. przeciwko AB SpA. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2025:690.
- Wyrok ETPC z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie Guberina przeciwko Chorwacji. Dostęp: 28.11.2025. CE:ECHR:2016:0322.

Opinie rzeczników generalnych

- Opinia rzecznika generalnego Pólares Maduro z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie S. Coleman przeciwko Attridge Law i Steve Law. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2008:61.
- Opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie C-83/14, CHEZ Razpredelenie Byłgarija AD przeciwko Komisija za zashtita ot diskriminacija. Dostęp: 28.11.2025. ECLI:EU:C:2015:170.

Opracowania

- Connor, Tim. 2010. *Discrimination by association: a step in the right direction. Case C-303/06 Coleman v. Attridge Law and Steve Law Judgment of the ECJ 17 July 2008. Journal of Social Welfare and Family Law*. 32(1), 59-69, <https://doi.org/10.1080/09649061003675881>.

- Corrigan, Patrick.W, Amy. C. Watson, Leah Barr. 2006. *The Self-Stigma of Mental Illness: Implications for Self-Esteem and Self-Efficacy*, *Journal of Social and Clinical Psychology*, v. 25, 875-884, <https://doi.org/10.1521/jscp.2006.25.8.875>.
- Maliszewska-Nienartowicz Justyna. 2020. Szczególne rodzaje dyskryminacji. W: *Prawo antydyskryminacyjne. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 6., (red.). Justyna Maliszewska-Nienartowicz, 192–196. Warszawa: C.H. Beck.
- Maliszewska-Nienartowicz, Justyna, Aleksandra Szczerba. 2021. Konstrukcja prawna zakazu dyskryminacji w prawie Unii Europejskiej. W: *Prawo antydyskryminacyjne w Unii Europejskiej*, (red.). Anna Zawadzka-Łojek, Aleksandra Szczerba, 9–103. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Ongena, Steven, Alexander Popov. 2016. Gender Bias and Credit Access. *Journal of Money, Credit and Banking* 48(8), 1691–1724. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12361>.
- Solanke, Iyiola, 2017, *Discrimination as Stigma. A theory of Anti-discrimination Law*. Oregon: Hart Publishing. Oxford and Portland.
- Winiarska, Anna, Witold Klaus. 2011. Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe. W: *Zasada równości i zasada niedyskryminacji. Studia Biura Analiz Sejmowych* 2(26), (red.). Bożena Kłos, Jolanta Szymańczak, 9–40.
- Zaccaroni, Giovanni. 2017. Differentiating Equality? The Different Advancements in the Protected Grounds in the Case Law of the European Court of Justice. W: *The Principle of Equality in EU Law*, (red.) Lucia Serena Rossi, Federico Casolari, 167–195. Springer.

Źródła internetowe

- The Coleman case – The story of the mother with the disabled child*. Dostęp: 28.11.2025. www.ghum.kuleuven.be/case4eu/en/pdf-english/coleman.pdf.
- Discrimination by association: EU law is not yet dead?* Dostęp: 28.11.2025. www.farrer.co.uk/news-and-insights/discrimination-by-association-eu-law-is-not-yet-dead/.
- Rachel Dolezal Resigns From NAACP Post Over Allegations She Posed as Black. Dostęp: 28.11.2025. [www.vice.com/en/article/rachel-dolezal-resigns-from-naACP-post-over-allegations-she-posed-as-black/#:~:text=Rachel%20Dolezal%2C%20the%20civil%20rights%20campaigner%20who,of%20the%20NAACP%20chapter%20in%20Spokane%2C%20Washington](http://www.vice.com/en/article/rachel-dolezal-resigns-from-naACP-post-over-allegations-she-posed-as-black/#:~:text=Rachel%20Dolezal%2C%20the%20civil%20rights%20campaigner%20who,of%20the%20NAACP%20chapter%20in%20Spokane%2C%20Washington.).
- Professor resigns after outrage over false claims of Native American roots. Dostęp: 28.11.2025. www.theguardian.com/us-news/2023/aug/28/california-professor-resigns-native-american-heritage.

Postęp i zmiana, czy kuriozum w świetle przepisów prawa administracyjnego?

Zakłady administracyjne tworzone przez podmioty niepubliczne na przykładzie muzeów niepublicznych

Progress and change, or a curiosity in the light of administrative law?

Administrative institutions established by non-public entities – the example of non-public museums

ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
ORCID: 0000-0002-3898-8822; e-mail: apensz@umk.pl

Citation: Głowczewska, Aleksandra. 2025. Postęp i zmiana, czy kuriozum w świetle przepisów prawa administracyjnego? Zakłady administracyjne tworzone przez podmioty niepubliczne na przykładzie muzeów niepublicznych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 39–49. DOI: 10.25167/osap.5911

Abstract: The article addresses the issue of non-public museums which perform the same public tasks as their public counterparts, thereby justifying the recognition of the former as administrative institutions within the framework of contemporary Polish administrative law. The study formulates a research question concerning the statutory definition of a museum and whether it allows accepting functional equivalence between public and non-public museums. It emphasizes the need to acknowledge non-public museums as administrative institutions that carry out identical public tasks in the fields of culture and protection of cultural heritage. The applied methods: dogmatic legal analysis of regulations concerning museums and administrative institutions, comparative examination of doctrinal positions (structural-organizational vs. material-functional approaches), and analysis of case law regarding private entities performing public tasks — enabled formulation of the final conclusions. The findings suggest that all museums, regardless of their founding entity, serve the same public functions related to preservation of cultural heritage. The increasingly prominent

functional approach to defining an administrative institution in the legal doctrine allows museums to be treated as such, regardless of the entity that has established them. The article emphasizes that maintaining a formal distinction between public and non-public museums leads to inconsistencies in terms of regulations and funding. Current legal provisions and the structural-organizational approach to defining administrative institutions are not adequate for the evolving nature of entities performing public tasks today.

Keywords: museum, administrative institution, private museum, public tasks

Abstrakt: W artykule został poruszony temat muzeów niepublicznych, które realizują identyczne zadania publiczne jak muzea publiczne, co uzasadnia uznanie ich za zakłady administracyjne w rozumieniu współczesnego polskiego prawa administracyjnego. W opracowaniu sformułowano pytanie dotyczące ustawowej definicji muzeum oraz tego, czy pozwala ona na funkcjonalne zrównanie muzeów publicznych i niepublicznych. Wskazano na potrzebę uznania muzeów niepublicznych za zakłady administracyjne, wykonujące identyczne zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturalnego. Zastosowane metody: analiza dogmatycznoprawna przepisów dotyczących muzeów i zakładów administracyjnych, studium porównawcze stanowisk doktryny (podejście strukturalno-organizacyjne vs. materialno-funkcjonalne) oraz analiza orzecznictwa dotyczącego podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych. Wynik wskazał, że wszystkie muzea – niezależnie od podmiotu założycielskiego – wykonują tożsame zadania publiczne związane z misją ochrony dziedzictwa kulturowego. Zyskujące na znaczeniu podejście funkcjonalne do definicji zakładu administracyjnego w doktrynie pozwala traktować muzeum jako zakład administracyjny niezależnie od jego podmiotu organizującego. W artykule podkreślono, że utrzymywanie formalnego rozróżnienia między muzeami publicznymi i niepublicznymi generuje niespójności w zakresie regulacji i finansowania. Przepisy prawa oraz podejście strukturalno-organizacyjne do definicji zakładu administracyjnego nie jest adekwatne do zmieniającej się sytuacji podmiotów wykonujących współcześnie zadania publiczne.

Słowa kluczowe: muzeum, zakład administracyjny, muzeum prywatne, zadania publiczne

1. Wprowadzenie

Pojęcie zakładu administracyjnego (przyjmującego w doktrynie również nazwę zakładu publicznego¹) zostało po raz pierwszy zdefiniowane w polskiej

¹ Trzeba podkreślić, że w polskiej nauce prawa administracyjnego przywołane pojęcia i ich używanie ewoluowało na przestrzeni lat. Analiza definicyjna nie stanowi części niniejszego opracowania i nie mieści się w jego zakresie. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne elementy, by wyjaśnić często zamiennie używane pojęcia. Nawiązując do poglądów Eugeniusza Ochendowskiego, który choć pierwotnie używał nazwy „zakład administracyjny”, zaproponował powrót do pojęcia zakładu publicznego z uwagi na poszerzający się krąg podmiotów wykonujących zadania publiczne (w nowych warunkach ustrojowych). Autor zauważył, że zakład administracyjny można definiować z perspektywy strukturalno-organizacyjnej i materialnej. W pierwszej koncepcji kluczowe znaczenie ma organizator zakładu, w drugiej zaś stosunek nawiązywany między zakładem a jego użytkownikami oraz wykonywane zadania z zakresu administracji świadczącej. Stąd zakład publiczny miał w swojej nazwie łączyć się

nauce prawa administracyjnego w okresie międzywojennym. Sama geneza tego pojęcia sięga osiemnastowiecznej Francji. Jest ono oparte na tak zwanej teorii służby publicznej (ang. *service public*), zakładającej, że zadania z zakresu administracji świadczącej mogą wykonywać nie tylko organy administracji publicznej, ale również upoważnione przez nie podmioty, które miały osobowość prawną i były organizacyjnie wyodrębnione z administracji publicznej (Czarnik, Poślusznny 2011: 440). Koncepcja zakładu i definicja tego pojęcia pojawiły się także w doktrynie prawa niemieckiego, gdzie zakład był definiowany między innymi przez Otto Mayera i Waltera Jellinka (Czarnik, Poślusznny 2011: 441).

Na przestrzeni lat polscy autorzy zwracali uwagę na inne zagadnienia definiujące to pojęcie. Dla omówienia podjętego tematu i odpowiedzi na pytanie postawione w tytule warto wskazać, że między innymi Tadeusz Bigo wyróżnił także tak zwane zakłady mieszane (Bigo 1928: 179; Lisowski 2013: 177–178; Bednarczyk-Płachta 2016), a Wit Klonowiecki wskazał, że zakłady są jedną z form decentralizacji (Klonowiecki 1969: 67; Elżanowski 1970). Eugeniusz Ochendowski stwierdził, że „dzięki pracom T. Bigo i W. Klonowieckiego uwidacznia się związek doktryny polskiej z francuską, która również traktuje zakład publiczny jako formę decentralizacji” (Ochendowski 1969: 67) i podkreślił jednocześnie, że zakłady administracyjne mogą być tworzone przez inne podmioty, w tym osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej czy osoby fizyczne (Ochendowski 1996: 203).

Klasyfikując muzeum jako zakład administracyjny, należy przede wszystkim zapytać, na ile koncepcja tradycyjnie postrzeganego zakładu administracyjnego jest wciąż aktualna w kontekście dynamicznych zmian zachodzących w nauce prawa administracyjnego (Rzaszewska-Skałicka 2007: 61). W doktrynie przyjmuje się podział na zakłady administracyjne państwowe, samorządowe i prywatne (Czarnik, Poślusznny 2011: 451). Autorzy zwracają uwagę na wiele elementów, definiując pojęcie zakładu administracyjnego. Elżbieta Ura pod pojęciem zakładu rozumie względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, która jest wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, a której celem jest ciągłe i bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych (Ura 2015: 237). Jan Boć uważa, że zakład administracyjny nie musi mieć osobowości prawnej, gdyż nie jest ona niezbędna w sferze zadań, do których realizacji został powołany (Boć, Kuta 1984: 96–98). Renata Raszewska-Skałicka, nawiązując do definicji zakładu zaproponowanej przez Jana Bocia, wskazuje, że zakład administracyjny świadczy usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej, mające służyć realizacji zadań publicznych (Raszewska-Skałicka 2007: 61). We współczesnej literaturze prawniczej wyróżnia się cztery kluczowe elementy, które musi speł-

z zadaniami publicznymi wykonywanymi przez zakłady, a nie z pojęciem administracji publicznej (Ochendowski 1969: 67, 105).

niać jednostką, by można było określać ją mianem zakładu administracyjnego. Są to: trwałe wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych wraz z oddaniem ich w zarząd określonych osób w celu bezpośredniego świadczenia usług; prawnie zagwarantowana względna samodzielność; publiczność zakładu oraz wykonywanie zadań w sferze socjalno-kulturalnej (Elżanowski 1970: 184–188; Szreniawski 1996: 62–65; Dolnicki 1985: 53). Wszystkie te cechy można odnieść do muzeów wykonujących zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (Głowczewska 2024).

Celem opracowania jest syntetyczne omówienie zadań muzeów jako zadań publicznych i charakteru muzeów, które niezależnie od podmiotu ich organizatora są zakładami administracyjnymi z uwagi na wykonywane zadania. Argumentacja oparta na tożsamer dla wszystkich rodzajów muzeów misji muzealnej pozwoliła na wyjaśnienie, że podmioty te nie powinny być traktowane odmiennie z uwagi na ich założyciela. Rozważania te stały się przyczynkiem do wskazania, że możliwe jest wyróżnienie zakładu administracyjnego utworzonego przez podmioty niepubliczne, który to pogląd coraz częściej obecny jest wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

2. Zadania muzeum jako zadania publiczne

Pojęcie zadania publicznego nie ma swojej definicji legalnej (III OSK 4468/21). W doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje wiele definicji tego terminu. Eugeniusz Ochendowski wskazywał, że zakres zadań publicznych obejmuje bardzo szeroki katalog działań, począwszy od bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez organizację oraz utrzymanie szkół i uczelni, budowę dróg i autostrad, skończywszy na dostępie do kultury, organizowaniu i utrzymaniu teatrów oraz muzeów (Ochendowski 2013: 26–27). Autorzy, między innymi Elżbieta Ura (Ura 2015: 74) i Sławomir Fundowicz (Fundowicz 2009: 65) wskazują, że nie jest możliwe podanie jednego, spójnego katalogu zadań publicznych, gdyż ich charakter jest zmienny, dynamiczny i zależny od potrzeb społecznych. Dla omawianego zagadnienia istotny jest fakt, że zadania muzeum, niezależnie od podmiotu organizującego, są zadaniami publicznymi z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385; dalej: u.o.m.) muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Jednostka ta

może być organizowana przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W zależności od organizatora muzeum nazywane jest państwowym lub samorządowym (publicznym) lub prywatnym, przy czym to ostatnie wynika z doktryny i mowy potocznej, a nie z przepisów ustawy (Zalaśńska 2010: 135; Cieślik 2021: 119).

Muzeum realizuje swoje zadania określane mianem misji muzealnej (I SA/Ke 431/19; I SA/Go 406/21; I SA/Bk 641/17; I SA/Po 285/18) poprzez działania wymienione w katalogu zawartym w art. 2 u.o.m. Zadania te są tożsame dla wszystkich rodzajów muzeum i niezależne od organizatora. Misja muzealna to pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem cele muzeum i zakres jego działalności, zgodny z przepisami u.o.m. (Niezabitowski 2015: 35–46; Cieślik, Lipowicz 2021: 121). Granice misji muzealnej są wyznaczone przez definicję legalną muzeum. Można wskazać, za Ziemowitem Cieślikiem i Ireną Lipowicz, że „w przypadku podmiotów prywatnych realizujących misję muzealną granice tej misji określają taki obszar ich (zasadniczo) swobodnych działań, wyrażających się w realizowaniu przysługujących im wolności i praw, który podlega regulacji ustawy o muzeach. W przypadku podmiotów publicznych realizujących misję muzealną, które z założenia nigdy nie działają swobodnie, ponieważ ich działalność podporządkowana jest rygorom konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), granice misji muzealnej określają obszar, poza którym – jako muzea [...] – nie dysponują one kompetencjami i nie mogą działać. W przypadku takich podmiotów misja muzealna określa zakres spoczywających na nich zadań publicznych” (Cieślik, Lipowicz 2021: 121). Zadania publiczne, które wykonują muzea, mieszczą się w misji muzealnej ukształtowanej przez prawodawcę. Jak wskazał WSA w Warszawie, „istotą działalności wszystkich muzeów, wpisującą się w ochronę dobra wspólnego, jest angażowanie się w realizację misji muzealnej. Konsekwencją tego jest zacieranie się granic między muzeami prywatnymi i publicznymi” (VII SA/Wa 1316/20), z czym w pełni należy się zgodzić. Chociaż muzea niepubliczne nazywane są przez część autorów hybrydowymi jednostkami organizacyjnymi (Juszczyk 2022: 69; Wronka-Pośpiech 2017: 90–102) – z uwagi na to, że choć są organizowane przez podmioty prawa prywatnego, to realizują zadania i cele publiczne, a także nie mogą być nastawione na osiąganie zysku, aby wpisać się w legalną definicję muzeum – podkreśla się, że na równi z muzeami publicznymi realizują misję muzealną. To jest fundament ich działalności. Niemożliwe jest wyróżnienie elementów szczególnych czy specyficznych dla muzeów niepublicznych w realizowaniu misji muzealnej, gdyż dla podmiotów publicznych i niepublicznych działania są tożsame. To stanowi wzmocnienie argumentacji za określeniem muzeum niepublicznego mianem zakładu administracyjnego. Misja muzealna jako kluczowy element w określaniu zadań muzeum

jest jednakowa dla wszystkich muzeów, bez względu na osobę założyciela tej jednostki organizacyjnej.

3. Zakład administracyjny niepubliczny – czy to możliwe?

Obecnie można wyróżnić trzy tendencje w opisywaniu pojęcia zakładu: strukturalno-organizacyjną, materialną i mieszaną. Pierwsza z nich w dalszym ciągu odnosi się wyłącznie do aspektu strukturalno-organizacyjnego definicji zakładu – istotą rozważań z tej perspektywy jest odróżnienie zakładów od innych typów podmiotów wykonujących zadania publiczne i skupienie się na podmiocie organizatora danej jednostki. Druga tendencja, w której znajduje odzwierciedlenie podjęte w niniejszym opracowaniu zagadnienie, sprowadza się do opisywania zakładu wyłącznie z perspektywy aspektu materialnego. Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny podkreślają, że zakład publiczny to nie tylko określona struktura, lecz przede wszystkim specyficzny rodzaj działalności. Z tego punktu widzenia więc zakładem można nazwać wydzieloną sferę działalności, czyli pewien rodzaj wolności publicznoprawnej, w granicach której podmioty inne niż organy władzy publicznej mogą realizować zadania państwa w imieniu i na rachunek państwa z wykorzystaniem władztwa administracyjnoprawnego. Centralnym punktem tego podejścia stają się zadania publiczne z uwagi na ich charakter i istotę (Czarnik, Posłuszny 2011: 455–456). Autorzy wskazują, że „dzisiaj najważniejszą przydatność należy widzieć w podziale zakładów publicznych na: państwowe, samorządowe i prywatne” (Czarnik, Posłuszny 2011: 455). Słusznie stwierdzają także, że przymiotnik „publiczny” ma się odnosić przede wszystkim do charakteru zadań, jakie zakład poprzez swoją działalność realizuje. W związku z powyższym Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny aprobują wyodrębnienie zakładów administracyjnych prywatnych, które „upubliczniają się” poprzez wykonywanie zadań publicznych. Autorzy wyróżniają następujące cechy tych podmiotów:

- 1) wyposażenie w prerogatywy władztwa publicznego;
- 2) wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej;
- 3) działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego;
- 4) podległość nadzorowi organów administracji publicznej;
- 5) powierzanie zadań w określonej formie upoważnienia, które powinno wynikać bezpośrednio z ustawy (Czarnik, Posłuszny 2011: 455–456).

Wszystkie wymienione cechy odnieść można w mojej ocenie do muzeów organizowanych przez osoby fizyczne, osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc muzeów niepublicznych. Choć koncepcja zakładu administracyjnego prywatnego jest poddawana krytyce, to nie można przejść obojętnie wobec rosnącej liczby jednostek organizacyjnych tworzonych przez podmioty niepubliczne, które wykonują zadania publiczne.

Widać to chociażby na przykładzie muzeów prywatnych i porównania ich liczby z liczbą muzeów publicznych (Wykaz Muzeów 2025).

Koncepcja muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjnego koresponduje ze sposobem definiowania zakładu administracyjnego w sposób materialny, a nie strukturalno-organizacyjny. Wskazane cechy muzeum niepublicznego uzasadniają postrzeganie tego podmiotu jako wykonawcy zadań publicznych z zakresu kultury i pozwalają sądzić, że jest to zakład administracyjny, nie różniący się od muzeum organizowanego przez podmioty publiczne. Rosnąca liczba podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji świadczącej w interesie publicznym sprawia, że omawianego problemu nie można zignorować. Z danych MKiDN wynika, że liczba muzeów niepublicznych jest prawie dwukrotnie wyższa niż liczba muzeów publicznych. Zdecydowana większość to muzea organizowane przez osoby fizyczne (Wykaz Muzeów 2025). Należy jednak zadać pytanie – czy możliwe jest wyróżnienie takiego podmiotu jak niepubliczny zakład administracyjny?

Biorąc pod uwagę wyłącznie klasyczną teorię prawa administracyjnego oraz koncepcję strukturalno-organizacyjną zakładu administracyjnego, należałoby udzielić negatywnej odpowiedzi. Jednym z warunków *sine qua non* wyróżnienia zdefiniowania danego podmiotu jako zakładu administracyjnego przy uwzględnieniu klasycznej koncepcji jest organizowanie go przez organy administracji publicznej lub za ich zezwoleniem. Współczesne wyzwania stojące przed prawem administracyjnym sprawiają jednak, że coraz bardziej popularne staje się postrzeganie zakładu administracyjnego w ujęciu materialnym. Przy uwzględnieniu tego ujęcia odpowiedź na tytułowe pytanie będzie twierdząca. Cechy podmiotu powołanego przez podmiot niepubliczny do wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji świadczącej można, na przykładzie muzeum, podsumować w kilku punktach, by właściwie uargumentować możliwość nazwania tego podmiotu zakładem administracyjnym.

Po pierwsze, wszystkie muzea, które wpisują się w legalną definicję z art. 1, wykonują identyczne zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, urzeczywistniając taką samą misję, przez którą umożliwiają obywatelom korzystanie z dóbr kultury, co jest ich konstytucyjnym prawem. Podkreślić należy, że zasadniczą rolę odgrywa tu wykonywanie owych zadań w interesie publicznym, a nie indywidualnym. Jest to kluczowa cecha, gdyż, jak wskazywał Eugeniusz Ochendowski, „w tej koncepcji zakład to forma działania administracji, w której istotne znaczenie ma nie tyle struktura organizacyjna, co wykonywane zadania” (Ochendowski 1996: 68). Możliwość wykonywania tych zadań wynika wprost z ustawy, a dodatkowo jest poparta procedurą uzgodnienia regulaminu z mi-

nistrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego² (art. 6 u.o.m.). Po drugie, muzea niepubliczne dysponują władztwem zakładowym, gdyż niezależnie od podmiotu organizatora w muzeum wydaje się akty prawa zakładowego, czyli statut lub regulamin (muzeum niepubliczne) oraz regulaminy dotyczące szczególnej kategorii spraw. Te akty zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do użytkowników muzeum. Kształtują one sytuację użytkownika muzeum w sposób władczy, nakładają obowiązki oraz dają możliwość stosowania sankcji. Po trzecie, organ zarządzający, którym jest dyrektor muzeum niepublicznego, pełni takie same funkcje jak dyrektor muzeum publicznego. Po czwarte, między użytkownikiem muzeum niepublicznego a muzeum niepublicznym nawiązuje się identyczny stosunek jak w przypadku muzeum publicznego. Zwiedzający podlega przepisom prawa zakładowego i może zostać poddany przymusowi w przypadku niepodporządkowania się przepisom tych aktów, na przykład regulaminowi zwiedzania. Wreszcie, muzeum niepubliczne podlega nadzorowi ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego i mogą zostać wobec niego zastosowane środki nadzorcze (art. 8 u.o.m.). Dodatkowo – choć nie definiuje to samego zakładu administracyjnego – muzeum niepubliczne może zostać wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów z uwagi na posiadanie bardzo cennych zbiorów i wysoko wykwalifikowanej kadry muzealników (Barbasiewicz 2021: art. 3).

Warto nadmienić, że muzea organizowane przez podmioty niepubliczne stanowią większość muzeów nie tylko w Polsce, ale również za granicą. Co więcej, w wielu krajach europejskich przyznaje się prymat podmiotom prywatnym w tej materii. Dostrzega się intensywnie rozwijającą się gałąź prywatnego muzealnictwa oraz powiększające się zbiory podmiotów niepublicznych, które stają się przedmiotem ekspozycji. Podmioty prywatne po spełnieniu określonych kryteriów mogą ubiegać się między innymi o środki z budżetu państwa lub liczyć na wsparcie w przypadku konieczności likwidacji (Engelsman 2006: 40; Engelsman 1996: 49–53; Bodenstein 2011; Meier, Frey: 2003: 1–16):

4. Podsumowanie

Poczynione ustalenia prowadzą do konstatacji, że uznanie istnienia zakładów administracyjnych o charakterze niepublicznym może rodzić szereg problemów prawnych i systemowych. Należy wyróżnić wśród nich między innymi: rozbieżności interpretacyjne (prawodawca nie posługuje się pojęciem zakładu administracyjnego niepublicznego); niejednolite możliwości w stosowaniu środków władczych oraz nierówność w dostępie do finansowania (dla

² Procedura ta powinna być regulowana przepisami k.p.a., a uzgodnienie powinno przybrać formę decyzji administracyjnej (Głowczewska 2024: 159; Antoniak 2012: 71).

przykładu: muzea niepubliczne nie otrzymują środków z budżetu państwa, mimo wykonywania tożsamyh zadań i posiadania często równie cennych lub cenniejszych zbiorów (Głównowska 2024: 191). Wyróżnienie tego typu podmiotów nie jest jednak niemożliwe. Analiza przeprowadzona na przykładzie muzeów organizowanych przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzi do wniosku, że wyróżnienie zakładu administracyjnego jest możliwe, jednak wyłącznie z punktu widzenia koncepcji materialnego rozumienia zakładu – w sensie funkcjonalnym, a nie formalnoprawnym. Koncepcja ta zyskuje na znaczeniu z uwagi na rosnącą liczbę podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne oraz coraz liczniejsze głosy w doktrynie sprzyjające temu odchodzącemu od klasycznego konceptu stanowisku (Jakubowski 2018: 528–529; Stefańska 2010: 106). Ten nie jest już wystarczający w obliczu zmieniającej się rzeczywistości i zaangażowania podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych. Należy podkreślić, że strukturalno-organizacyjne pojmowanie zakładu administracyjnego, skupiając się na podmiocie założycielskim, pomija relacje zakładu z użytkownikiem, specyfikę korzystania z zakładu oraz przede wszystkim wykonywane przez zakład ten zadania, które – co wykazano na przykładzie muzeów niepublicznych – są niezależne od podmiotu organizatora.

Omawiane zagadnienie może prowadzić do pytania o aktualność koncepcji zakładu administracyjnego oraz jej przydatność dla nauki prawa administracyjnego i definiowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. W przywołanym temacie dotyczącym muzeów niepublicznych można pójść o krok dalej i sformułować postulat ujednolicenia przepisów dla wszystkich muzeów, niezależnie od podmiotu organizatora. Pozostawić należy ten wątek jednak jako przyczynek do dyskusji i temat na dalsze opracowanie.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, t.j. Dz.U. 2022 poz. 385.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169.

Postanowienie WSA w Białymstoku z 25.10.2017 r., I SA/Bk 641/17, LEX nr 2391476.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2018 r., I SA/Po 285/18, LEX nr 2505621.

Wyrok WSA w Kielcach z 16.01.2020 r., I SA/Ke 431/19, LEX nr 2775866.

Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.02.2022 r., I SA/Go 406/21, LEX nr 3320951.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

- Barbasiewicz, A. 2021. *Ustawa o muzeach. Komentarz*. Warszawa: Legalis.
- Bednarczyk-Płachta, A. 2016. *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bigo, T. 1928. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Boć, J. 2007. Zakłady administracyjne. W: *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, 164–166. Warszawa: Kolonia Limited.
- Boć, J., i T. Kuta. 1984. *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bodenstein, Felicity. 2011. National museums in the Netherlands. W: *Building National Museums in Europe 1750-2010. Conference proceedings from EuNaMus, European National Museums: Identity Politics, the Uses of the Past and the European Citizen, Bologna 28-30 April 2011*, (red.) Peter Aronsson & Gabriella Elgenius. EuNaMus Report No 1. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Cieślak, Z. 2021. Komentarz do art. 5. W: *Ustawa o muzeach. Komentarz*, red. I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździowicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, 119. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czarnik, Z., i J. Połuszny. 2011. Zakład publiczny. W: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, 415–492. Warszawa: C.H. Beck.
- Dolnicki, B. 1985. Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli. W: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski. Katowice: Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Elżanowski, M. 1970. *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa.
- Fundowicz, S. 2009. Dynamiczne rozumienie zadania publicznego. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Głowczewska, A. 2024. *Muzeum niepubliczne. Analiza administracyjnoprawna*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Hauser, R., Z. Niewiadomski i A. Wróbel, red. 2011. *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6. Warszawa: C.H. Beck.
- Jakubowski, A. 2018. W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego). W: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, (red.) J. Jagielski i M. Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Juszczyk, P. 2022. Wzorce zachowań kooperacyjnych organizacji hybrydowych w sektorze kultury. W: *Organizacja hybrydowa w teorii i praktyce*, (red.) H. Cichocki, A. Tomaszewski. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Klonowiecki, W. 1933. *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*. Lublin.
- Lisowski, P. 2013. *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Meier, S., i B.S. Frey. 2003. Private faces in public places: The case of a private art museum in Europe. *Cultural Economics* 3, 1–16.
- Niezabitowski, M. 2015. Czy muzeum potrzebuje nowej definicji? W: *I Kongres Muzealników Polskich*, (red.) M. Wysocki, 35–46. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

- Ochendowski E. 2013. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Dom Organizatora.
- Ochendowski, E. 1969. *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Ochendowski, E. 1996. Pojęcie zakładu publicznego. *Studia Iuridica*, 32, 203 i n.
- Raszevska-Skałeczka, R. 2007. *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Stefańska, E. 2010. Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego). W: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, (red.) S. Wrzosek, 106. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Szreniawski, J. 1996. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
- Ura, E. 2015. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wronka-Pośpiech, M. 2017. Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym. *Studia Ekonomiczne*, 336: 90–102.
- Wrzosek, S., (red.) 2010. *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wysocki, M., (red.) 2015. *I Kongres Muzealników Polskich*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Zalasińska, K. 2013. *Muzeum publiczne. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Lexis Nexis.

Źródła internetowe

- BIP Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. „Rejestry muzeów”, <https://bip.mkdni.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>. Dostęp: 11.06.2025.

Dyfuzja i interferencja – o prawie ochrony środowiska i jego granicach słów kilka

Diffusion and interference – a few words on Environmental Law and its boundaries

ANNA HAŁADYJ

Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-8827-3657, anna.haladyj@kul.pl

Citation: Haładyj, Anna. 2025. O prawie ochrony środowiska i jego granicach słów kilka. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 51–64. DOI: 10.25167/osap.6014

Abstract: Doctrinal findings allow for the recognition of both external and internal boundaries within environmental law. At the same time, scholarly literature increasingly observes an unprecedented degree of diffusion and interference of legal institutions originating from other branches of law into the field of environmental law. For the purpose of describing these normative phenomena, this study advances the thesis that environmental law constitutes a domain lacking clearly defined internal boundaries—both within administrative law and within the legal system as a whole—and is particularly susceptible to the processes of diffusion and interference. The absence of strict boundaries may enhance the adequacy of the norms proposed by the legislator in achieving the objectives of environmental law.

To substantiate this thesis, the study employs the dogmatic-legal (linguistic-logical) method, based on analyses of legal texts. The analyses lead to the conclusion that the diffusion of solutions characteristic of civil law, as well as the blurring of boundaries (interference) with public economic law, contribute to increasing the effectiveness of legal regulation, provided that the axiological identity of environmental law is preserved at its intersection with other branches of law.

Keywords: boundaries of environmental law, diffusion and interference in law, environmental law, public commercial law

Abstrakt: Ustalenia doktrynalne pozwalają na przyjęcie istnienia granic zewnętrznych i wewnętrznych w prawie ochrony środowiska. Jednocześnie w literaturze przedmiotu dostrzegana jest cechująca się niespotykanym wcześniej nasileniem dyfuzja i interferencja do prawa ochrony środowiska instytucji wykształconych w innych działach prawa. Na potrzeby opisu zjawisk normatywnych w opracowaniu postawiono tezę, że prawo ochrony środowiska jest obszarem pozbawionym ścisłych granic wewnętrznych, zarówno w ramach prawa administracyjnego, jak i systemu prawa w ogóle, i szczególnie podatnym na zjawisko przenikania (dyfuzja i interferencja).

Na potrzeby udowodnienia powyższej tezy w opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną (językowo-logiczną) bazującą na analizie tekstów prawnych.

W wyniku analiz uznano, że dyfuzja rozwiązań typowych dla prawa cywilnego oraz zacieranie granic (interferencja) z prawem publicznym gospodarczym prowadzą do zwiększenia efektywności regulacji prawnej, adekwatnej do specyfiki przedmiotu regulacji, pod warunkiem zachowania aksjologicznej tożsamości prawa ochrony środowiska na styku z innymi działami prawa.

Słowa kluczowe: granice prawa ochrony środowiska, dyfuzja i interferencja w prawie, prawo ochrony środowiska, prawo publiczne gospodarcze

1. Koncepcja i zakres badań

Zdaniem J. Zimmermanna (Zimmermann 2022: 90) koncepcja „graniczności” prawa, wprowadzona przez D. Dąbek (Dąbek 2013: 87–102), stanowi sumaryczne i metodologicznie potrzebne stwierdzenie, że prawo administracyjne jako jedna z podstawowych gałęzi prawa ma z pozostałymi gałęziami prawa granice, co sytuuje je w samym centrum systemu prawa. Prawo administracyjne może więc, a nawet powinno, być badane i analizowane z punktu widzenia tych granic, a jego „wnętrze” niemal zawsze dotyka regulacji innych dziedzin prawa. Zarazem jednak warto podnieść za J. Jeżewskim (Jeżewski 1974: 37), że cel rozważań o wyznaczaniu granic prawa administracyjnego tkwi nie w tym, „by dzielić, ile – by wyodrębnić”. Wskazuje to na potrzebę raczej dostrzegania integralności prawa administracyjnego w ramach systemu prawa, budowanej przez takie kryteria, jak aksjologia, wspólne zasady, tożsamość aparatury pojęciowej, niepowtarzalne aksjomaty, typowe konstrukcje i instytucje prawne, swoisty system źródeł prawa, sądownictwo administracyjne, silny związek materialny i treściowy pomiędzy prawem ustrojowym, procesowym i materialnym itp. (Wszolek 2019: 36). Wychodząc z perspektywy integralności prawa administracyjnego, warto również zadać pytanie nie tyle o granice zewnętrzne prawa administracyjnego, poddawane już refleksji doktrynalnej w zderzeniu z prawem konstytucyjnym, karnym czy finansowym, ale o to, co mieści się wewnątrz tak wyodrębnionego obszaru – a więc o obszary regulacji, które ze swej istoty wywodzą się z prawa administracyjnego, lecz z biegiem lat zaczęły ewoluować, wykazując coraz większą swoistość (i – być może – odrębność), tworzące działy kompleksowe.

Do takich z całą pewnością należy dział regulacji określany jako prawo ochrony środowiska, rzadziej zwane prawem środowiska (Bojar-Fijałkowski 2023: 1). Jego swoistość w ramach prawa administracyjnego może być oceniana z perspektywy przedmiotu regulacji, celu regulacji, zasad ogólnych (Haładyj 2014: 520). Jednocześnie perspektywa metody regulacji, typowych instytucji, źródeł tego prawa czy warstwy aksjologicznej pozwala jednoznacznie uznać, że prawo ochrony środowiska mieści się wciąż w obszarze prawa administracyjnego.

Na tym tle w literaturze przedmiotu dostrzegane jest zjawisko przenikania do prawa administracyjnego (*ergo*: do prawa ochrony środowiska) rozmaitych elementów wykształconych w innych działach prawa, cechujące się niespotykanym wcześniej nasileniem (Wszołek 2016: 103). Zdaniem P. Wszołka może ono przyjmować postać odpowiednio dyfuzji i interferencji; z dyfuzją mamy do czynienia, gdy do prawa administracyjnego przenikają rozmaite elementy wykształcone w innych działach prawa, w tym zwłaszcza w prawie cywilnym. Natomiast z interferencją mamy do czynienia, gdy granice tego prawa zacierają się w związku z oddziaływaniem na nie innych gałęzi prawa. Zaproponowana przez P. Wszołka siatka pojęciowa może mieć zastosowanie także do opisu zjawisk przenikania do prawa ochrony środowiska grup przepisów z innych gałęzi prawa (dyfuzja prawa cywilnego) oraz interferencji (prawa publicznego gospodarczego).

Dlatego stawiam tezę, że prawo ochrony środowiska jako dział kompleksowy, służący regulowaniu nowych zjawisk w administrowaniu (gospodarka obiegu zamkniętego, przeciwdziałanie zmianom klimatu i adaptacja do nich, prawa człowieka w ochronie środowiska) dotychczas znanymi metodami regulacji, jest z natury rzeczy obszarem pozbawionym ścisłych granic wewnętrznych, zarówno w ramach prawa administracyjnego, jak i systemu prawa w ogóle i szczególnie podatnym na zjawiska dyfuzji i interferencji. Tego braku ścisłych granic wewnętrznych w ramach systemu prawa nie traktuję jako zjawiska negatywnego. Jestem zdania, że ich brak może służyć zbudowaniu większej adekwatności proponowanych przez prawodawcę norm do realizacji celów prawa ochrony środowiska. Owa płynność granic powoduje, że w prawie ochrony środowiska wyodrębniają się instytucje własne („swoiste”) lub kompleksowe, niespotykane w prawie administracyjnym.

Na potrzeby udowodnienia powyższej tezy w opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną (językowo-logiczną) bazującą na analizie tekstów prawnych.

2. Rozwiązania konsensualne w prawie ochrony środowiska (prywatyzacja prawa ochrony środowiska) jako przykład dyfuzji prawa cywilnego do prawa ochrony środowiska

Za szczególną emanację prawnych granic zewnętrznych prawa ochrony środowiska w ramach prawa administracyjnego należy uznać tendencję do „odchodzenia od przymusu administracyjnego na rzecz rozwiązań koncyliacyjnych i konsensualnych” (Zimmermann 2009: 62). Perspektywa wzmocnienia form konsensualnych w samym prawie ochrony środowiska jest określana mianem prywatyzacji prawa ochrony środowiska (Schmidt-Assmann 2011: 437). Oznacza ona „przenoszenie problemów środowiska w odniesieniu do działania i odpowiedzialności z powrotem na podmioty prywatne”; za jej zastosowaniem przemawia przede wszystkim zwiększenie efektywności administrowania „w trudnych warunkach”, co pozwala na uproszczoną konkluzję o braku dostatecznej skuteczności władczych form reglamentacji – w tym jednak ja osobiście wolę widzieć świadomą decyzję prawodawcy o rezygnacji z obszaru *imperium* w wybranych obszarach regulacji.

W prawie ochrony środowiska zjawisko prywatyzacji daje się obserwować zwłaszcza w regulacjach związanych z emisjami odpadów. Wielopostaciowość możliwych do zainicjowania postępowań wobec posiadaczy odpadów (Prus 2018: 9) oraz fakt, że odpady stanowią rzecz w rozumieniu prawa cywilnego (Robakowska 2025: 259) w naturalny sposób wskazują zasadność zwrócenia się ku rozwiązaniom umownym – typowym dla prawa cywilnego – w zagospodarowaniu odpadów. Przedmiotem mojego zainteresowania nie są jednak regulacje umowne dotyczące przeniesienia odpowiedzialności za odpad w związku z wykonywaną usługą jego zagospodarowania, ale wprowadzone przez ustawodawcę mechanizmy, które z poziomu ustawowego zakładają wykorzystanie mechanizmu umowności jako instrumentu prawnego określającego status adresata normy prawnej czy zmieniającego zakres jego obowiązków w prawie o odpadach.

2.1. Umowne ustalenie statusu wytwórcy odpadów

Mamy z nim do czynienia, gdy umowa pomiędzy stronami określa, kto jest wytwórcą odpadów. Ustawowa definicja wytwórcy odpadów przewiduje, że poza wytwórcą pierwotnym (każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów) i wtórnym (każdy, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów) za wytwórcę uznaje się także podmiot, który świadczy usługę w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw, „chyba że umowa o świadczenie

usługi stanowi inaczej” (art. 3 ust. 2 pkt 32 ustawy z dnia 13 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej cytowana jako: u.o.).

Oznacza to, że do ustawy o odpadach w zakresie przypisania wytworzenia odpadów wprowadzone zostało domniemanie wzruszalne. Przypisuje ono powstanie odpadu temu, kto wykonuje usługę z kategorii określonych ww. przepisem jedynie w braku przeciwnych postanowień umownych. Daje to pierwszeństwo rozwiązaniom umownym i możliwość obalenia tego domniemania poprzez dowód z umowy (pisemnej dla celów dowodowych) przypisujący wytworzenie odpadów zlecającemu wykonanie usługi prac budowlanych, rozbiórkowych itp., a nie temu, kto tę usługę faktycznie wykonuje.

Kwestia ta ma znaczenie kluczowe dla całego procesu gospodarki odpadami – bowiem w pierwszym rzędzie to do wytwórcy adresowana jest hierarchia postępowania z odpadami (art. 18 u.o. regulujący zapobieganie powstawaniu odpadów lub ograniczanie ilości odpadów i ich negatywnych oddziaływań na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko), obowiązki rejestrowe (wpis do BDO, prowadzenie ewidencji odpadów w BDO oraz przekazywanie odpadów uprawnionym), a także ewentualne pozyskanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na ich wytwarzanie, a przede wszystkim – zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (art. 1 u.o. *in fine*) (czyli tak zwane obowiązki formalne i materialne posiadacza odpadów – Górski 2021: 409). Pozostawienie odpowiedzialności za wytworzenie odpadu sferze prawa prywatnego wskazuje w mojej ocenie na dojrzałość prawodawcy w obszarze znajomości okoliczności faktycznych dotyczących powstawania odpadów – warto podkreślić, że rozwiązanie takie nie występuje w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3 ze zm. – dalej: Ramowa Dyrektywa Odpadowa). Oznacza to, że prawodawca dając preferencję rozwiązaniu prawa prywatnego uznał je za bardziej skuteczne w osiągnięciu celów w gospodarce odpadami. Jednocześnie należy docenić, że gdyby umowa taka nie stanowiła inaczej, zastosowanie będzie miało domniemanie wyrażone w art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o. – wytworzenie odpadu pozostanie przypisane temu podmiotowi, którego działalność faktycznie spowodowała powstanie odpadu. Mechanizm ten pozwala (wraz z kolejnym domniemaniem, dotyczącym obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów przypisanych władającemu powierzchnią ziemi) na zapewnienie, że odpady zostaną zagospodarowane zgodnie z zasadą bezpieczeństwa (Górski 2024: 101) i nie uzyskają statusu rzeczy niczyjej (inaczej: Rudnicki 2014: 23).

2.2. Umowa na zagospodarowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych jako warunek realizacji obowiązku rozsortowania odpadów

Z wykorzystaniem mechanizmów typowych dla prawa prywatnego mamy także do czynienia w odniesieniu do gospodarowania odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi. Od 1 stycznia 2025 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o odpadach, stanowiąca pokłosie zmian w Ramowej Dyrektywie Odpadowej, dotycząca ponownego wykorzystania zasobów pochodzących z odpadów powstałych podczas robót budowlanych. Celem regulacji było zmniejszenie ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych trafiających na składowiska w związku z możliwością ich gospodarczego wykorzystania oraz powszechnością zjawiska remontów i rozbiórek obiektów budowlanych na fali renowacji przetaczającej się przez Europę (Komunikat 2022). Zgodnie z definicją ustawową za odpady budowlane i rozbiórkowe uznaje się odpady powstałe podczas robót budowlanych (w ujęciu systemowym są to roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418), które powstały wskutek prowadzenia tych robót w danym miejscu i czasie (Wyszomirski 2025: 47)

Zgodnie z art. 101a. ust 1 u.o. wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest obowiązany do zapewnienia wysegregowania z wytworzonych przez siebie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, których powstaniu nie mógł zapobiec zgodnie z art. 18 ust. 1, co najmniej: drewna, metali, szkła, tworzyw sztucznych, gipsu i odpadów mineralnych, w tym betonu, cegły, płytek i materiałów ceramicznych oraz kamieni, w celu zapewnienia przydatności do przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub innego odzysku, chyba że wysegregowanie nie jest technologicznie możliwe lub brak wysegregowania pozwala na przygotowanie do ponownego użycia, recykling lub inny odzysk. Nie musi jednak dokonywać selektywnego wytworzenia ani selekcji „u źródła”, może skorzystać z możliwości rozsortowania odpadów przez podmiot zewnętrzny. Zgodnie bowiem z art. 101a ust. 3 u.o. wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz następny posiadacz tych odpadów mogą zlecić wykonanie obowiązku wysegregowania określonych frakcji tych odpadów innym podmiotom legalnie gospodarującym odpadami (przetwórcy), w drodze umowy określającej dalsze zagospodarowanie wysegregowanych odpadów, zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Na tym tle wskazać należy, że każdorazowo przekazanie odpadów dokonuje się na drodze umownej (przedmiot umowy to warunki cenowe, ilość i rodzaj odpadów, cena za ich transport i zagospodarowanie, preferowane sposoby przetwarzania, kody procesów odzysku i recyklingu itp). Tym, co wymaga podkreślenia, jest wybór przez prawodawcę formy takiej umowy – w formie pisemnej

pod rygorem nieważności. Z art. 73 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, dalej jako: k.c.) – wynika, że jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, dokumentową albo elektroniczną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności. *Ratio legis* takich regulacji stanowi więc potrzeba zapewnienia pewności i bezpieczeństwa obrotu przy takich czynnościach prawnych, które mają szczególnie doniosłe znaczenie w obrocie (Nazaruk 2019: 207). Tym samym niedochowanie formy *ad solemnitatem* skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej. Z perspektywy przepisów prawa o odpadach oznacza to, że obowiązek wysegregowania pozostał przy podmiocie, który wytworzył odpady (co znakomicie wiąże się z zagadnieniem analizowanym powyżej) i to wobec niespełnienia przez wytwórcę obowiązku wysegregowania frakcji z odpadów budowlanych i rozbiórkowych można pociągnąć do odpowiedzialności w postaci wymiaru administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z art. 194 ust. 1 pkt 6a u.o.

2.3. Umowa jako warunek zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów

Co ciekawe, wymóg zawarcia umowy (również w formie pisemnej pod rygorem nieważności) pojawia się w ustawie o odpadach także jako warunek spełnienia obowiązków ustawowych związanych z prawidłowym gospodarowaniem odpadami. Artykuł 45 ust. 1 ustawy o odpadach przewiduje, że z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów zwalnia się tzw. podmiot prowadzący nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów. Jest to podmiot prowadzący działalność inną niż działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami, który zbiera odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, co obejmuje zbieranie leków i opakowań po lekach przez apteki, przyjmowanie zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach, systemy zbierania odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urządach i instytucjach. Warunkiem zwolnienia jest jednak, by podmiot ów posiadał zawartą w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowę z posiadaczem odpadów mającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie wyżej wymienionych odpadów dotyczącą co najmniej nieodpłatnego przyjmowania odpadów. Tożsame rozwiązanie prawne wprowadzono wobec podmiotu zajmującego się wytwarzaniem, przechowywaniem, transportem lub wprowadzaniem na rynek pasz leczniczych lub produktów pośrednich, który jedynie transportuje lub przechowuje pasze lecznicze lub produkty pośrednie wyłącznie w zaplombowanych opakowaniach lub pojemnikach, prowadzącego handel detaliczny paszami leczniczymi dla zwierząt domowych, który zbiera

niezużyte lub przeterminowane pasze lecznicze lub produkty pośrednie od podmiotów, które jedynie kupują, przechowują lub transportują pasze lecznicze do stosowania wyłącznie w swoim gospodarstwie od posiadaczy zwierząt futerkowych oraz posiadaczy zwierząt domowych (art. 45 ust. 1 pkt 12 i ust. 2a u.o.). W obu przypadkach zawarcie umowy pisemnej pod rygorem nieważności zwalnia podmiot gospodarujący odpadami od spełnienia surowszych wymogów, jak posiadanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami.

3. Przenikanie do prawa ochrony środowiska norm prawa publicznego gospodarczego jako przykład interferencji

Z praktycznego punktu widzenia najciekawsza jest interferencja norm publicznego prawa gospodarczego do prawo ochrony środowiska, może ona bowiem w pewnych okolicznościach doprowadzić do scalenia tych dwóch obszarów regulacji. Doniosłość tej relacji wynika z faktu, że korzystanie z zasobów środowiska stanowi jeden z fundamentalnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, każda bowiem działalność, niezależnie od jej rodzaju i charakteru, związana jest z wykorzystywaniem – bezpośrednio lub pośrednio – zasobów środowiska (Ciechanowicz-McLean 2013: 328), zaś prawo ochrony środowiska powstało w istocie jako reakcja na coraz szerszy zakres gospodarczego wykorzystania zasobów środowiska, które nadal nie słabnie (Korzeniowski 2020: 237). Wobec przesunięcia akcentu w stronę racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska wzrasta znaczenie norm regulujących nie tylko kwestie ochrony środowiska, ale również kwestie racjonalnego gospodarowania jego zasobami. (Rakoczy 2010: 16). Z perspektywy przedsiębiorców (podmiotów korzystających ze środowiska) prawo ochrony środowiska stanowi więc jeden z podstawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej (Grzegorzewska-Mischka i Szpakowska 2009, 26–28). Zjawisko to obejmuje (1) reglamentację korzystania ze środowiska przyjmującą postać pozwoleń emisyjnych – pozwoleń na korzystanie ze środowiska, (2) wykorzystanie rejestrów publicznych jako mechanizmów działalności rejestrowanej warunkujących odejmowanie działalności np. w obszarze gospodarki odpadami (baza danych o produktach, opakowaniach oraz o gospodarowaniu odpadami – BDO i rejestr działalności regulowanej), (3) uruchamianie mechanizmów kontroli przedsiębiorcy jako kontroli „ekologicznej”, (4) wprowadzanie mechanizmów typowych dla prawa konsumenckiego w zakresie dostarczania usług środowiskowych (rezygnacja z władczego trybu wymiaru wysokości należnej opłaty za usługi wodne na rzecz „informacji” oraz stosowanie mechanizmu reklamacji w miejsce odwołania w przypadku, gdy wysokość tejże została wyliczona błędnie) itp.

Ta tendencja jest współcześnie na tyle wyraźna, że zaczyna mówić się o „gospodarczym” prawie (ochrony) środowiska. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean

jest to obszar badawczy, który „łączy prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym przez zagadnienia wstępne wspólne dla obu gałęzi dotyczące środowiska, przedsiębiorców i państwa, takie jak handel emisjami gazów cieplarnianych, zezwolenia w gospodarce odpadami, zezwolenia na transport odpadów” (Ciechanowicz-McLean 2009: 7). J. Ciechanowicz-McLean wyraźnie wskazuje, że problematyka wykonywania działalności gospodarczej obejmuje również jej środowiskowe otoczenie. Przedsiębiorcy, którzy podejmują się wykonywania działalności gospodarczej, z uwagi na bezpieczeństwo ekologiczne mogą być w tej działalności ograniczeni przez prawo, np. w przypadku obowiązku uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych czy działalności inwestycyjnej, przez obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. W jej ujęciu zdaje się dominować podejście wychodzące od przedmiotu regulacji. Argumentów natury praktycznej w tym samym nurcie dostarcza także T. Bojar-Fijałkowski, wskazując na znaczenie „zielonej” pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Bojar-Fijałkowski 2024, 35–47). Z kolei P. Korzeniowski wskazuje na konieczność stworzenia „pośredniego systemu prawnego”, jakim byłoby gospodarcze prawo środowiska (Korzeniowski 2021: 50) z uwagi na konieczność spójnego uregulowania zasady reglamentacji i zasady korzystania ze środowiska na podstawie pozwolenia (Korzeniowski 2021: 272). Jego argumentacja wskazuje na próbę spojenia działów prawa także poprzez zasady ogólne. Tożsamość prawa publicznego gospodarczego i prawa ochrony środowiska z perspektywy funkcji reglamentującej dostęp do zasobów środowiska i korzystania z nich dostrzega także B. Rakoczy (Rakoczy 2014: 19–30). Z kolei Marta Woźniak argumentacji dla wspólnego traktowania prawa ochrony środowiska i publicznego prawa gospodarczego upatruje w tle konstytucyjnym: jej zdaniem tłem ustrojowym dla wyodrębnienia tzw. prawa zasobowego jest konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju, która zawiera w sobie nie tylko pierwiastek ochrony środowiska, lecz także pierwiastek gospodarczego korzystania z jego elementów (Woźniak 2024: 441). Również Z. Bukowski wskazuje, że rozróżnianie między prawem ochrony środowiska a publicznym prawem gospodarczym jest bezzasadne – z uwagi na tożsamość aksjologiczną wartości podlegających ochronie (Bukowski 2017: 240). Oznaczałoby to, że skutkiem interferencji w tym przypadku jest nie tyle kreacja nowego działu kompleksowego, mającego odrębne od prawa gospodarczego i odrębne od prawa administracyjnego przedmiot i metodę regulacji, co raczej spojenie (czy wręcz wchłonięcie) prawa ochrony środowiska i prawa publicznego gospodarczego. Spojenie to nie dokonuje się jednak poprzez radykalne zmiany przepisów czy przełomowe orzecznictwo, lecz poprzez dostrzeżenie zbieżności przedmiotu regulacji (reglamentacja działalności gospodarczej z wykorzystaniem typowych dla prawa gospodarczego rozwiązań – pozwolenia, zezwolenia, wpisy do rejestrów) nakierowanej na specyficzny przedmiot regulacji (środowisko),

tożsamość funkcji i zasad ogólnych, a także wartości konstytucyjnych i założeń aksjologicznych, które legły u ich podstaw.

4. Zakończenie

Podsumowując, warto podkreślić, że część doktryny uznaje opisane powyżej zjawiska za naturalną kolej rzeczy (Wasilewski 2009: 774). Część jednak (Niżnik-Dobosz 2019: 59) „ucieczkę” danej części (działu) materialnego prawa administracyjnego w pojęcie nowych kompleksowych działów uznaje za niebezpieczne w tym sensie, że tworzenie kompleksowych działów prawa sztucznie nadbudowuje siatkę pojęciową, a także (i jest to już mój osobisty pogląd) stanowi wyraz aspiracji do podniesienia rangi i znaczenia danego działu regulacji. Postulat wyodrębniania się prawa ochrony środowiska jako oddzielnej (wobec prawa administracyjnego) gałęzi prawa, a nie kompleksowego działu regulacji (Jendrośka 2001: 22; Haładyj 2007: 77–89), formułowany w latach dwutysięcznych w kontekście pożądanej kodyfikacji prawa ochrony środowiska, współcześnie należy uznać za nieadekwatny do potrzeb. Nie wydaje się możliwe, by wypracować metodę typową dla prawa ochrony środowiska, tak „odciąć” jego zakres i przedmiot regulacji, by móc wykazać jego odrębność od prawa administracyjnego. Akceptacja dla zjawiska dyfuzji (nazywanego wręcz cywilizacją prawa administracyjnego, zob. Jeżewski 1974: 37–39) i zgoda na interferencję między prawem ochrony środowiska a prawem gospodarczym bierze się, jak sądzę, z obserwacji większej skuteczności norm prawa ochrony środowiska przewidujących także niewładcze mechanizmy regulacyjne oraz akceptacji tożsamości funkcji reglamentacyjnej i adresatów obu tych ostatnich działów regulacji.

Akceptując istnienie procesów dyfuzji prawa cywilnego i interferencji prawa publicznego gospodarczego do prawa ochrony środowiska wskazać należy konieczność zachowania (jednak) wewnętrznych granic aksjologicznych tego obszaru regulacji: od lat 70. uznawano, że w centrum nowotworzonego działu regulacji jest człowiek, a nie środowisko *per se* (Brzeziński 1975), co współcześnie niezwykle stanowczo potwierdza M. Górski (Górski 2017: 368). Sprawa to, że o dopuszczalności spojenia prawa ochrony środowiska z innymi działami regulacji decydować musi przede wszystkim gwarancja utrzymania ochrony wartości aksjologicznych, które legły u jego podstaw. Wprawdzie od lat 90. dostrzega się, że pierwszoplanowe miejsce w prawie administracyjnym (to samo powiedzieć można o prawie ochrony środowiska) zaczęła zajmować nie uprzednio dominująca administracja, lecz jednostka, z jej obowiązkami, a także publicznymi prawami podmiotowymi i szerzej prawnie ujmowanym interesem (Duniewska 2002: 7–15), ale jej wzmocnienie w prawie ochrony środowiska należy postulować. Służyć temu może tendencja dostrzegania w prawie

do środowiska waloru prawa publicznego podmiotowego (więcej zob. Baran, Iwańska, Przybojewska [red.] 2024) oraz upodmiotowienia jednostek w ujęciu cywilistycznym. To ostatnie, określane jako „prywatne prawo środowiska”, jest zjawiskiem typowym dla niemieckojęzycznej kultury prawnej, które zaczyna zdobywać uznanie także w Polsce (Haładyj 2018: 65–78). Prywatne prawo środowiska, łączące w sobie element sąsiedzkiego prawa środowiska i prawa odpowiedzialności za szkody w środowisku (Radecki 2024: 580) w przyszłości może stać się kolejnym przykładem dyfuzji prawa cywilnego w normy prawa ochrony środowiska.

Podsumowując, warto jeszcze wspomnieć, że osobny wątek potwierdzający istnienie granic wewnętrznych w prawie ochrony środowiska stanowi procesowe prawo środowiska, wykazujące istotne modyfikacje w porównaniu z klasycznym ujęciem postępowania jurysdykcyjnego. Jest to odczuwalne zwłaszcza w obszarze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (Szalewska 2017: 81–126; Szalewska 2024: 323–342).

Wykaz skrótów

- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
pr. bud. – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
u.o. – Ustawa dnia 13 grudnia 2012 r o odpadach

Bibliografia

Akty prawne

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3 ze zm. – dalej: Ramowa Dyrektywa Odpadowa).
ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, dalej cytowana jako k.c).
ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418, dalej cytowana jako pr. bud.
ustawa z dnia 13 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej cytowana jako u.o.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, Bruksela, dnia 14.10.2020, COM(2020) 662 final.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

- Baran, Mariusz, Barbara, Iwańska i Przybojewska Ilona (red.) 2024. *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*. Warszawa: C.H. Beck.

- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. 2023. Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska. Analiza wybranych pojęć. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 2, 1–15. DOI: 10.31261/PPGOS.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. 2024. Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska. *Studia Prawnoustrojowe* 63, 35–47. DOI: 10.31648/sp.9655.
- Bukowski, Zbigniew. 2017. Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, (red.) Jan Zimmermann, 233–241. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. 2009. Wstęp. W: *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, (red.) Janina Ciechanowicz-McLean, Tomasz Bojar-Fijałkowski, 7–8. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. 2013. Od ekologicznych ograniczeń działalności gospodarczej do gospodarczego prawa środowiska. W: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, (red.) Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzyńska, 327–338. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego.
- Dąbek, Dorota. 2013. Przestrzeń regulacji administracyjnoprawnej. W: *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, (red.) Jan Zimmermann, 87–102. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Duniewska, Zofia. 2002. Wprowadzenie. W: *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, (red.) Małgorzata Stahl, 7–15. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek. 1992. Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej. *Acta Universitatis Lodzensis* 94.
- Górski, Marek. 2017. Wartości chronione w przepisach o odpadach. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, (red.) Jan Zimmermann, 365–372. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek. 2021. Gospodarowanie odpadami. W: *Prawo ochrony środowiska*, (red.) Marek Górski, 403–501. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek. 2024. Nielegalne pozbywanie się odpadów – wybrane problemy. W: *W trosce o dobro wspólnoty i jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Zofii Duniewskiej*, (red.) Piotr Korzeniowski et al., 100–109. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grzegorzewska-Mischka, Ewa, Szpakowska Maria. 2009. Obowiązek ochrony środowiska naturalnego jako granica swobody działalności gospodarczej w Polsce. W: *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, (red.) Janina Ciechanowicz-McLean, Tomasz Bojar-Fijałkowski. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Haładaj, Anna. 2014. Pogranicza materialnego prawa administracyjnego na przykładzie prawa ochrony środowiska. W: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, (red.) Janusz Sługocki, 519–526. Wrocław: Presscom.
- Haładaj, Anna. 2007. Czy prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa? W: *Historia magistra vitae, księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, (red.) Antoni Dębiński, Stanisław Wrzosek, Katarzyna Maćkowska, Małgorzata Kruszevska-Gagoś, 77–89. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Haładaj, Anna. 2018. Prywatyzacja ochrony środowiska a zasada prewencji i przezorności na przykładzie unieszkodliwiania odpadów. W: *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, (red.) Jerzy Stelmasiak, Emil Kuk, Grzegorz Lubeńczuk, 65–78. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Haładyj, Anna. 2024. Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus. *Studia Prawno-Ustrojowe* (66), 93–106. DOI: 10.31648/sp.10472.
- Jendrośka, Jerzy. 2001. Wprowadzenie. W: *Ustawa Prawo ochrony środowiska – Komentarz*, (red.) Jerzy Jendrośka, 21–27. Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.
- Jeżewski, Jan. 1974. *Administracja pod rządem prawa cywilnego. (Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego)*. Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 164 (A), 37–39.
- Korzeniowski, Piotr. 2020. *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korzeniowski, Piotr. 2021. *Zgoda wodnoprawna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nazaruk, Piotr. 2019. Komentarz do art. 73. W: *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) Jan Ciszewski, Piotr Nazaruk. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2019. Pojęcie pogranicza prawa z perspektywy nauki prawa administracyjnego i jego kryteriów. W: *Pogranicze prawa administracyjnego*, (red.) Jan Zimmermann, 51–60. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Prus, Łukasz. 2018. Wielopostaciowość postępowań związanych z niezgodnym z prawem składowaniem lub magazynowaniem odpadów. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, XVI/1 (4), 9–17.
- Radecki, Wojciech. 2002. *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne, tytuł V ustawy Prawo ochrony środowiska*. Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska
- Radecki, Wojciech. 2024. Koncepcja prawa prywatnego środowiska w doktrynie niemieckiej i austriackiej. W: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza*, (red.) Grzegorz Dobrowolski, Filip Nawrot, Łukasz Strzępek, 575–596. Toruń: Dom Organizatora.
- Rakoczy, Bartosz. 2010. Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa. W: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, (red.) Piotr Korzeniowski, 69–79. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rakoczy, Bartosz. 2014. Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, (red.) Bartosz Rakoczy, Małgorzata Szalewska, Karolina Karpus, 19–30. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Robakowska, Martyna. 2025. *Odpad jako przedmiot obrotu cywilnoprawnego z perspektywy wdrażania gospodarki obiegu zamkniętego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rudnicki Jan. 2014. Gdzie szukać rzeczy niczych, czyli do czego służy kodeks cywilny. *Forum Prawnicze* 5 (25), 16–27.
- Szalewska, Małgorzata. 2017. Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. W: *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, (red.) Bartosz Rakoczy, 81–126. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szalewska, Małgorzata. 2024. Współdziałanie organów administracji a ochrona praw procesowych stron postępowania w sprawach środowiskowych uwarunkowań inwestycji. W: *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*. Mariusz Baran, Barbara Iwańska, Ilona Przybojewska, 323–342. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. 2011. *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*. Warszawa: C.H. Beck.

- Wszolek, Przemysław. 2016. *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wszolek, Przemysław. 2019. Istota i „rodzaje” integralności polskiego prawa administracyjnego. W: *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, (red.) Jan Zimmermann, 17–42. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wasilewski, Andrzej. 2009. Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa ochrony środowiska). W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) Jerzy Supernat, 768–775. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Woźniak, Marta. 2024. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji z elementami ochrony kopalin. W: *Prawo ochrony środowiska. Przed egzaminem*, Marta Woźniak, Anna Barczak, Anna Haładyj, 398–451. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyszomirski, Łukasz. 2025. Komentarz do art. 3. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, (red.) Łukasz M. Wyszomirski. Warszawa: CH Beck.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Alfabet prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann, Jan. 2009. Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym. W: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) Jan Boć, Andrzej Chajbowicz, 61–76. Wrocław: Kolonia Limited

Seizure of real estate for temporary accommodation of the Armed Forces of the Republic of Poland

Zajęcie nieruchomości na zakwaterowanie przejściowe Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

MARCIN KONARSKI

ORCID: 0000-0001-8791-884X, marcinkonarski@op.pl

Citation: Konarski, Marcin. 2025. Seizure of real estate for temporary accommodation of the Armed Forces of the Republic of Poland. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 65–86. DOI: 10.25167/osap.5917

Abstract. The issues discussed in this article concern the organisational and procedural aspects of one of the several types of military accommodation existing in Polish law, namely temporary accommodation in the form of real estate seizure. The article, which draws on normative acts, court rulings and literature on the subject, analyses the evolution of military accommodation in the past, presents the methods and procedures for seizing real estate for military purposes, and discusses the issue of its financing.

Keywords: administrative law, military accommodation, real estate

Abstrakt. Zagadnienia będące przedmiotem niniejszych rozważań dotyczą organizacyjnych i proceduralnych aspektów jednego z kilku występujących w prawie polskim rodzajów zakwaterowania wojska, a mianowicie zakwaterowania przejściowego realizowanego w postaci zajęcia nieruchomości. W artykule, którego materiał źródłowy stanowią akty normatywne, orzecznictwo sądowe i literatura przedmiotu, dokonano zarówno analizy ewolucji instytucji kwatunku wojska w przeszłości, jak i przedstawiono sposoby i metody dokonywania zajęcia nieruchomości na rzecz wojska oraz odniesiono się do kwestii jego finansowania.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zakwaterowanie wojska, nieruchomość

Introduction

The issues that are the subject of this discussion have not been analysed more extensively in the literature so far (Smolka 1935: 335–354; Srogosz 1990: 3–33; Filipiak 2011: 215–229; Podolska-Meducka 2011: 125–138; Stasiak 2017: 293–299; Konarski 2021a: 165–191; idem 2021b: 125–148; idem 2021c: 153–187; Banaszek 2022: 193–201; Konarski 2023: 82–84; Witkowski 2021: 541–575; Rutkowski 2022: 619–649; Łopatecki & Bołdyrew 2024: 401–436). Thus, this study addresses the research deficiencies in this area by providing a comprehensive discussion of the evolution of legal norms in matters of military accommodation, its types, organisation of military and civilian structures, legal procedures and financing of temporary accommodation of the armed forces. This discussion is based on a logical and linguistic analysis of the legal norms in force, the case law of common and administrative courts as well as the regrettably scarce literature on the subject.

At the beginning of the present discussion, the relevant terminology needs to be clarified. It should be emphasised that the seizure of real estate by the state is not the same as expropriation, although both processes involve State interference with constitutionally protected property rights. Let us recall that according to the provisions of the 1997 Constitution, the Republic of Poland protects property, while expropriation is allowed only when it is carried out for public purposes and with just compensation¹. As is well known, expropriation is a definitive deprivation of ownership or other right in rem to real property, carried out for public purposes and against compensation (Parachomiuk 2005: 75–108; Polanowski 2014: 123–127; Zdyb 2012: 591–602). Pursuant to the provisions of the Real Estate Management Act, expropriation of real estate consists in deprivation or restriction, by way of a decision, of the ownership right, the right of perpetual usufruct or other right in rem on real estate². Expropriation of real estate may be carried out if public purposes cannot be achieved otherwise than by depriving or restricting rights to real estate, and these rights cannot be acquired by agreement. The competent authority in matters of expropriation is *starosta* (the starost), who performs the task of government administration.

On the other hand, the seizure of real estate, which is the main subject of the present deliberations, in the context of special laws, e.g. concerning military accommodation, may be temporary and can refer to restriction of the use of real estate for the performance of some task by the State, often also for a public purpose, such as defence, but it does not necessarily mean the loss of property.

¹ Article 21(1) and (2) of the Constitution of the RP of 2 April 199 (JL, No. 78, item 483).

² Article 112 of the Act of 21 August 1997 on real estate management (JL of 2024, item 1145, consolidated text of 30 July 2024).

At the same time, it should be emphasised that the law may provide for expropriation of land in favour of the ST for the construction of military quarters (e.g. barracks),³ but this situation does not apply to temporary quarters, which, although theoretically possible, would not be advisable if only for the sake of the time needed to carry out the legal procedure related to the launching of the quarters, or for the sake of the costs resulting therefrom.

1. The evolution of the legislation on military accommodation

Since ancient times, in addition to a series of levies, tributes and taxes imposed on subjects and inhabitants of most countries in the world, one of the additional extremely acute burdens of a property nature has been the obligation to provide temporary quarters for the army. The first references indicating this problem are found in Egypt, where the obligation to provide quarters was so onerous for the population that they defended themselves against it by showing sometimes extraordinary ingenuity, namely by placing altars dedicated to the gods in front of the entrances to the properties and thus protecting them from occupation by the army or civil officials (Smolka 1935: 335). This practice did not always pass the test. Interestingly, the burden of the obligation to provide accommodation also affected the privileged classes, who were obliged to place half of the building at the disposal of the army free of charge (Ibidem: 341). The statutory contributions of the population for the benefit of the army existing in Ptolemaic Egypt (332–30 BCE) in the form of, *inter alia*, the obligation to provide quarters is considered to be a model for the entire legislation of the civilised world, particularly in view of the principle which arose at that time stating that quarters were to be handed over to the owners of houses in the same condition as they were given (ibidem: 351).

In the early period of Polish statehood, the obligation of military accommodation was related to the travels of the ruler and his entourage, and thus the order to provide accommodation and food by the local population hosting the ruler (Gąsiorowski 1972: 250–254; Januszek-Sieradzka 2010: 16–39; Konarski 2019a: 111–131). In later times, regulations concerning the duty of providing quarters to the army were issued by town councils (Łopatecki 2016:

³ In the past, the method of satisfying the accommodation needs of the army in the form of expropriation of land for the expansion of barracks was sometimes used, see the Regulation of the President of the Republic of Poland of 7 August 1930 on the expropriation of land from the Rybiszki estate in Vilnius for the purpose of accommodation of the army (MP, No. 197, item 281); the Regulation of the President of the Republic of Poland of 2 August 1933 on the expropriation of land in Brest on the Bug River to the ST for the expansion of the barracks of the 35th Infantry Regiment (MP, No. 179, item 215).

59–60, 70), and then – at the end of the 18th century – they were regulated in parliamentary constitutions in 1789 (Konarski 2021a: 172–173).

With the spread around the world of the legacy of the American Revolution (1773–1785) and its intellectual gains in legal scholarship (Gross 1991: 215–221; Rogers 2008: 747–780; Bell 2012: 1243–1276; Coon 2019: 45–71), or the legislation of the Great French Revolution (1789–1799) and the Napoleonic Era (1799–1815), the basic legal principles relating to the army's duty of quartering took shape.

As Maurice K. Wise, the great authority of these issues, writes:

The liberal principles of the revolution were quickly embodied in the requisitory law of France. Billeting, which had been longest a source of objection under the monarchy, was first remodeled. A decree of April 7, 1790 made the obligation of quartering troops general until “a new order of things” could be instituted. (...) A decree of July 10, 1791 provided for the strengthening of fortifications. Title V of the decree was concerned with the quartering of troops. Barracks were to be constructed as rapidly as was feasible. No municipality could be requested to supply billets except where the military establishments were inadequate. Public buildings and rented vacant premises were to be occupied first by troops. If it became indispensable to secure billets in private homes, an equitable rotation was to be observed. No absolute exemptions were permitted; depositaries of public funds and women living alone were not required to lodge troops in their own homes but had to supply substitute quarters. The soldiers were individually liable for all damages. No indemnity was due, but no great injustice resulted from this since the charge was a general one. Title VI of the decree removed from the cities and departments all obligations to construct or maintain any military establishment whatever; the national government assumed the entire responsibility for fortifications, barracks and other military constructions. The quartering of troops was thus regularized and in large part provided for through non-requisitory means (Wise 1944: 48–49).

On Polish soil, the contemporary normative foundations for the accommodation of the army at the turn of the century were adopted through their reception from French law supplemented by indigenous legal solutions still originating from the feudal system.⁴ In the 19th century, these normative principles were supplemented in the Polish lands by Austrian, Russian and Prussian legislation constituting the source of contemporary legal regulations on the temporary accommodation of troops, sometimes referred to as temporary or extraordinary accommodation taking place during marches, concentrations, exercises, decommissioning, or in general as a result of and for the duration of transient causes.

After Poland regained its independence in 1918 (Konarski 2019b: 151–166 and the references cited therein), the difficult situation of the ruined state characterised by housing shortages created numerous pathological situations in the form of imposing an obligation on the inhabitants to provide quarters

⁴ See *inter alia*: the Decree of 5 July 1810 – Provisions with regard to military quarters (JLDW II, No. 20, pp. 261–270); the Decree of 9 November 1811 with regard to remuneration in readiness instead of quarters (JLDW III, No. 36, pp. 465–466).

for the needs of military servicemen or demanding the ceding of dwellings to accommodate the army by means of requisition orders issued by the competent administrative offices on the basis of demands issued by the military authorities (Konarski 2021a: 174; idem 2021c: 153–187).

Pursuant to the legislation that came into force in 1925⁵, three types of accommodation were distinguished: permanent, temporary and emergency accommodation, the meaningful scope of the last two types being of interest to the author of the present study. Temporary accommodation was considered to be that required in the event of changes in permanent dislocation, the formation of new formations, concentrations, exercises, detachments, travel, etc. In a situation where there were no suitable quarters in the municipality, the municipal board had the right and duty to seize, for remuneration, private quarters necessary for the needs of the army. If, on the other hand, the municipal board did not do so, this could be done in its stead and at its expense by the administrative authority of the first instance. The final seizure was made on the basis of a requisition order of a municipal board or an administrative authority of the first instance, whereby Article 30 stipulated that „the burden of accommodation should, as far as possible, be distributed equally among the districts, municipalities and individual holders of premises”. To this end, lists of rooms that could be seized for temporary accommodation were created by the municipal boards. For temporary quarters provided in this way and their furnishing, firing and lighting, the holder of the premises received payment from the Treasury on the basis of certificates issued by the persons or wards who used the quarters or on the basis of a certificate from the municipal offices (Konarski 2021b: 132–136).

The now defunct category of emergency accommodation, on the other hand, covered, as the name suggests, emergencies, which included mobilisation, the calling up of reservists under arms and the summoning of the army to assist civil authorities and at army marches. In the case of emergency quarters, the military authorities requested that the quarters be delivered directly to the board of the relevant municipality, if possible, at least 24 hours before the arrival of the troops. On the other hand, if the municipal board failed to deliver the quarters, the military authorities occupied the quarters with the assistance of the administrative authorities and, if necessary, could occupy private premises for this purpose. It should be emphasised, however, that the occupation of premises for emergency accommodation, not exceeding three days, was free of charge, and during this time the premises were free of accommodation tax. On the other hand, the ST was responsible for damages caused in buildings

⁵ The Act of 15 July 1925 on the accommodation of the army in time of peace (JL, No. 97, item 681).

occupied for military quarters, except for damages caused by a proven fault of the owner of the accommodation and except for damages resulting from an accident not related to the occupation of the quarters, and it had a right of recourse against the persons who caused the damage.

In a situation of international tension and impending armed conflict, in July 1939 the President of the Republic of Poland promulgated a decree amending some of the provisions of the Quartering Act of 1925⁶. The amendments to the Act provided for by the provisions of the decree referred largely to situations related to accommodation precisely in times of war and mobilisation or increase in the number of the AF. In any case, Article 28 of the decree explicitly stated that in those situations where the interest of national defence required it, the very fact of the existence of the indicated states was to be the basis for temporary accommodation of a military unit or individual soldiers. The provisions of the decree clearly defined the right of the organisational units of the armed forces to decide freely on the quantity and quality of the accommodation they occupied. Private quarters could henceforth be occupied as temporary quarters for a period of three to six months, with this time limit not applying in the event of war and mobilisation. Furthermore, remuneration for temporary accommodation, in the event of the above-mentioned states being declared, was due from the fourth day of accommodation. And according to Article 41 of the decree, against an accommodation order for the occupation of a room there was a right of appeal within seven days to the competent appeal authority, whose decisions were final.

After the end of the Second World War, Poland, which found itself in a bloc of socialist countries, regulated anew the issues of temporary accommodation for the army in the 1951 Act and the implementing acts⁷. According to these legal provisions, temporary accommodation was temporary and applied in particular in cases of: 1) changes in the dislocation of the AF and the creation of new units, 2) military exercises, training and control meetings, 3) manoeuvres, concentrations and marches of units, 4) registration and conscription, 5) tours

⁶ The Decree of the President of the RP of 28 July 1939 on amending the Act on the accommodation of the army in time of peace (JL, No. 69, item 461); the Announcement of MMA of 2 August 1939 on the announcement of the uniform text of the Act on the accommodation of the army and the navy (JL, No. 82, item 531).

⁷ The Act of 27 April 1951 on accommodation of the AF (JL, No. 26, item 194); the Regulation of the Ministers: ND and PS of 16 September 1953 on remuneration for damage caused by military units in connection with the use of land and grounds and temporary quarters during peace (MP, No. A-108, item 1447); the Regulation of the Minister of ND of 8 October 1952 on remuneration for temporary quarters (MP, No. A-98, item 1506); the Regulation of the Minister of PS of 8 December 1951 on the determination of premises not subject to occupation for temporary accommodation (MP, No. A-105, item 1523).

of duty and temporary duty of soldiers and civilian employees employed in the AF outside their usual place of duty. On the other hand, in the event of mobilisation, in time of war and in the event of the CM ordering military service in the interest of the defence of the State, temporary accommodation could also apply in other cases. It should be added that in the event of mobilisation, in time of war and in the event of the CM ordering military service in the interests of the defence of the State, the basis for temporary accommodation is also the departure order itself or another travel document, or even an oral request for the provision of accommodation made by military authorities or persons.

In the following years of the functioning of real socialism, one more accommodation act was passed⁸, which, however, did not bring any significant changes compared to the previous regulation⁹. After the collapse of the socialist system in Eastern Europe, another military accommodation act was adopted in Poland in 1995, which, together with the HDA enacted in 2022¹⁰, now constitutes the accommodation system of the Polish AF, which is the subject of the considerations.

2. The types of accommodation of the Polish Armed Forces

As indicated above, the nomenclature related to the types of military accommodation has been perpetuated since modern times, distinguishing them into permanent accommodation, emergency accommodation, temporary accommodation, etc. Attention was drawn above to the importance of the concept of temporary accommodation in the Polish pre- and post-war legislation. Here, let us analyse the current significance of this legal institution against the background of its other types adopted in the Polish legal system.

In accordance with the Polish Act on the Defence of the Homeland, the accommodation of the AF consists in: 1) permanent, temporary or transient deployment of: a) soldiers and other persons specified in the Act, b) organisational units subordinate to the MND or supervised by him or her, 2) storage or retention of equipment, armament, material means and military equipment – in buildings and premises and on land owned by the ST, remaining under permanent management of military bodies or entrusted to the Military Property

⁸ The Act of 31 January 1961 on accommodation of the AF (JL, No. 6, item 38).

⁹ The Act of 20 May 1976 on accommodation of the AF (JL, No. 5, item 19).

¹⁰ The Act of 11 March 2022 on defence of the Homeland (JL, No. 248, consolidated text of 23 February 2024).

Agency, temporarily obtained for these purposes from competent government administration bodies, local government units, legal or natural persons¹¹.

Common permanent quarters are intended for collective accommodation of soldiers performing basic military service; territorial military service performed in rotation; those performing military exercises; those performing professional military service in the course of training at a military academy, with the exception of professional soldiers assigned to training at a military academy while performing their professional military service; those who are students of schools or participating in other forms of training in the AF, as well as those assigned to active military service outside the borders of the State; those performing military service during a state of emergency, after the declaration of mobilisation or during war. The possibility of accommodation in shared permanent quarters is also available to professional soldiers, upon their application, with the consent of the commander of the military unit.

A professional soldier from the day of their appointment to the first duty post until the day of his or her release from active military service shall be entitled to accommodation for the duration of his or her military service in the locality in which the soldier performs service, or in a nearby locality or, with consent, in another locality. The right to accommodation for a professional soldier is exercised in one of the following forms of assignment of quarters or other residential premises¹²; assignment of a place in a boarding school or dormitory accommodation;¹³ payment of a housing benefit¹⁴.

In turn, a place in a boarding house or dormitory accommodation, without family members, is granted to a professional soldier; an employee employed in an organisational unit subordinate to the MND or supervised by the MND residing in a locality other than the locality in which he or she is employed and not a nearby locality, provided that the needs of professional soldiers are

¹¹ Article 1(1) and (2) of the Act of 22 June 1995 on Accommodation of the AF of the RP (JL of 2024, item 1270, consolidated text of 22 August 2024). Cf. the JCT of 29 June 2006, Ref. No. U 306; the JVCA in Szczecin of 5 December 2007, Ref. No. I SA/Sz 440/07; the JVCA in Szczecin of 12 March 2008, Ref. No. I SA/Sz 520/07; the JDC in Warsaw of 8 July 2016, Ref. No. V Ca 3405/15.

¹² The Regulation of the MD of 17 March 2016 on the allocation of quarters or other housing by the Military Property Agency (JL of 2025, item 609, consolidated text of 8 May 2025). Cf. The Judgment of the SAC of 10 July 2024, Ref. No. III OSK 2801/22.

¹³ The JVCA in Gorzów Wielkopolski of 19 June 2024, Ref. No. II SA/Go 213/24.

¹⁴ A housing benefit is granted to a professional soldier for the duration of his service in a given garrison in the amount of the product of the basic rate and the coefficient of the housing benefit depending on the garrison. The basic rate of the benefit amounts to PLN 300, the Regulation of the MD of 6 November 2023 on housing benefit and costs of maintaining accommodation (JL of 2025, item 818, consolidated text of 24 June 2025). Cf. the JVCA Court in Warsaw of 25 May 2017, Ref. No. II SA/Wa 187/17; the JVCA in Warsaw of 19 December 2024, Ref. No. II SA/Wa 501/24.

met; and to a veteran soldier or a person having the status of a veteran of operations outside the borders of the state or a veteran injured in operations outside the borders of the state granted by a decision of the MND, residing in a locality other than the locality in which the dormitory or dormitory accommodation is located, provided that the needs of professional soldiers are met¹⁵. Obviously, a professional soldier is not entitled to reside in a boarding school or dormitory quarters if he or she has been provided with accommodation in a common permanent quarters¹⁶.

In the following discussion, only accommodation of a temporary nature will be addressed, in accordance with the objective guiding this analysis.

3. The temporary accommodation of the Polish Armed Forces

In the light of the Polish legislation, temporary military accommodation takes place when it is necessary to temporarily deploy military units, soldiers and military personnel employed in these units and persons accompanying the AF, as well as to store or keep equipment, armament, material means and military equipment – outside the buildings, premises and land intended for permanent accommodation. This type of military accommodation takes place in particular in the event of: exercises, marches or transports of the army; tours of duty or temporary performance of duties by soldiers and employees of the army outside their permanent place of duty or work; and the introduction of a state of emergency or war, the declaration of mobilisation or during war¹⁷.

Real estate owned by the ST or a local government unit and, in special cases, real estate owned by other legal or natural persons are subject to seizure for temporary accommodation. Under Polish civil law, real property comprises parts of the earth's surface constituting a separate object of ownership (land), as

¹⁵ Article 4(16) of the Act of 19 August 2011 on veterans of operations outside national borders (JL of 2023, item 2112, consolidated text of 2 October 2023).

¹⁶ The Judgment of the SAC of 8 April 2022, Ref. No. III OSK 803/21.

¹⁷ Pursuant to Article 136 of the Constitution of the RP of 1997, in the event of a direct external threat to the state, the President of the Republic of Poland, at the request of the Prime Minister, orders general or partial mobilisation and use of the AF for the defence of the RP. In turn, Article 229 of the Constitution of the Republic of Poland stipulates that in the event of an external threat to the state, an armed attack on the territory of the Republic of Poland or when an international agreement implies an obligation to jointly defend against aggression, the President of the RP, at the request of the CM, may impose martial law on part or all of the state's territory. In turn, in accordance with Article 230 of the Constitution of the RP, in the event of a threat to the constitutional system of the state, security of citizens or public order, the President of the Republic, at the request of CM, may introduce, for a definite period of time, not longer than 90 days, a state of emergency on a part or on the entire territory of the state. The state of emergency may be extended only once, with the consent of the Sejm and for a period not exceeding 60 days.

well as buildings permanently connected to the land or parts of such buildings, if under specific provisions they constitute a separate object of ownership from the land¹⁸. There is no need to analyse at this point the numerous disputed issues concerning this notion occurring in court rulings and literature on the subject (Rudnicki 1999: 68–72; Niewiadomski 2014: 215–227; Saltarius 2023: 33–43)¹⁹, as they do not have a major impact on the present considerations.

The Polish legislation sets out a number of exceptions to the seizure for temporary accommodation of real property: 1) belonging to the Police, the Internal Security Agency or the Intelligence Agency respectively, the Military Counterintelligence Service, the Military Intelligence Service, the Central Anti-Corruption Bureau, the Border Guard, the National Fiscal Administration used by the Customs and Fiscal Service, the State Fire Service and the Prison Service; 2) belonging to state organisational units performing tasks of particular importance for the defence or security of the State; 3) covered by general protection within the meaning of the 1954 Hague Convention. (the occupation of these properties may take place only with the consent of the competent authority of the conservation service);²⁰ 4) marked and covered by protection within the meaning of the Additional Protocol to the Geneva Conventions of 1949 – intended for the protection of the civilian population;²¹ 5) belonging to universities or research and development units; 6) intended for the performance of religious worship; 7) in which social welfare homes are located; 8) used by: (a) foreign diplomatic and special missions and consular offices, (b) members of the diplomatic staff of foreign diplomatic and special missions and consular staff, (c) members of the administrative and technical staff and members of the service staff of foreign diplomatic and special missions and consular offices, if they are not the Polish citizens and do not have their permanent residence in the RP – on condition of reciprocity, d) belonging to other persons or international institutions benefiting from diplomatic or consular immunities

¹⁸ Article 46 § 1 of the Act of 23 April 1964 – CC (JL of 2024, item 1061, consolidated text of 17 July 2024).

¹⁹ See inter alia: the JVCA in Łódź of 28 June 2017, Ref. No. I SA/Łd 335/17; the JCA in Wrocław of 13 December 2018, Ref. No. II AKA 367/18; the JCA in Warsaw of 12 August 2020, Ref. No. I ACA 679/19; the OSC of 28 March 2024, Ref. No. II CSK 1452/22.

²⁰ The Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague on 14 May 1954 (JL of 1957, No. 46, item 212).

²¹ The Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949, concerning the Protection of Victims of International Armed Conflicts and concerning the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, done at Geneva on 8 June 1977 (JL of 1992, No. 41, item 175). For a more extensive discussion of military requisitions for military accommodation under public international law, see: Dinstein 2019: 228–256.

or privileges pursuant to laws, international agreements as well as universally recognised international customs.

In addition, health and veterinary care facilities may only be occupied for the purposes of the military health service or the military veterinary service²². Land subject to special forms of nature protection within the meaning of the provisions on nature protection²³, except in the event of the introduction of a state of emergency or war, the declaration of mobilisation or in time of war, shall not be subject to seizure. Properties seized for temporary accommodation shall be subject to release no later than within 6 months from the date of seizure. This restriction shall not apply in the event of the introduction of a state of emergency or martial law, the declaration of mobilisation or in time of war.

The seizure of real estate for temporary accommodation shall take place on the basis of: 1) an administrative decision issued in administrative proceedings²⁴, issued by: a) *starosta* (district administrator) performing the task of government administration – in relation to the real estate of the ST, subject to the letter c and d, b) head of a commune (mayor, town president), *starosta* (district administrator), voivodship marshal – in relation to the real estate being the property of a relevant unit of territorial self-government, c) director of the Regional Directorate of State Forests – in relation to ST objects and forest land owned by the State Forest Holding „State Forests”, d) General Director of the National Center for Agricultural Support – in relation to agricultural real estate of the ST forming part of the Treasury Agricultural Property Stock; 2) a written agreement concluded by a military authority with a natural or legal person who is the owner of the property.

The administrative decision on temporary accommodation is issued by the authority on the request of the competent military authority. The application should contain the name or number of the military unit, the size and type of real estate, the duration of the accommodation and the date of its commencement and termination. The seizure of the property shall take place after the decision becomes final. The seizure and return of the real estate shall be carried out on the basis of an acceptance protocol.

²² Recall at this point that the tasks of the occupational medicine service include the elimination of health hazards associated with the military's transient accommodation, particularly in the conditions of training ground exercises, § 2(8) of the Regulation of the MD of 7 May 2010 on the tasks of the occupational medicine service in organisational units subordinate to or supervised by the MD (JL, No. 88, item 577).

²³ The Act of 16 April 2004 on Nature Protection (JL of 2024, item 1478).

²⁴ The Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (JL of 2024, item 572, consolidated text of 15 April 2024). See the OSAC of 10 February 2005, Ref. No. OSK 998/04.

In the event of the introduction of a state of emergency and martial law (Konarski 2023: 104-108), the declaration of mobilisation and in time, the provisions on the seizure of real estate on the basis of an administrative decision or the said agreement shall not apply. In such cases, the seizure of real estate for temporary accommodation shall take place on the basis of a written decision of the commander of the military unit, specifying the real estate seized for temporary accommodation, as well as its duration. The decision shall be made immediately enforceable and shall be delivered to the owner of the real estate.

The amount due for temporary military accommodation shall be determined by agreement with the owner of the real estate, taking into account market prices in the area. The amount due shall be paid to the owner of the property on completion of the temporary accommodation within 30 days of the release of the property. If the temporary accommodation lasts longer than one month, the amount due shall be paid monthly in arrears. The provisions concerning the receivable determined by contract shall not apply in the event of the introduction of a state of emergency and war, the declaration of mobilisation and in time of war. In such a situation, a different procedure applies, which will be mentioned in the next section of this analysis.

A danger zone may be established around real estate seized for temporary accommodation on the basis of a decision of the provincial governor, issued at the request of the commander of the military unit using the accommodation. A danger zone is an area of land where there is a temporary threat to the health or life of the occupants due to military activities (Pieprzny 2011: 233-246; Guzek 2013: 21-40; Baryłka 2017: 101-106). Unauthorised persons are prohibited from entering the danger zone and, if inhabited areas are included in the danger zone, the evacuation of residents from the zone may be ordered for the period of time for which the areas are declared a danger zone. The decision to establish a danger zone should specify the area of the zone, how it is to be marked and the time limit for the temporary evacuation of residents from it. The competent mayor is obliged to inform the inhabitants about the establishment of the danger zone in inhabited areas and the introduction of the obligation of temporary evacuation and the prohibition of entry to this area.

In the event of creation of a danger zone, the *starosta* (district administrator) performing the task of government administration shall provide substitute premises for the residents temporarily evacuated from the zone and shall organise their relocation to such premises. The property left behind by the residents, after having been taken over by protocol, shall be secured by the military unit that occupies the area covered by the zone. The means of transport necessary for the evacuation of residents and their movable property shall be provided by the military unit. The return of property secured by the military unit takes place on the basis of a protocol. It should also be remembered that anyone who

violates the prohibition on entering the area occupied for the accommodation of the AF or the area covered by the danger zone is liable to a fine.

Damage caused in connection with the occupation of property for temporary accommodation or the creation of a danger zone shall be the responsibility of the relevant military unit. Damage shall be deemed to be damage to the property on the property occupied for temporary accommodation and caused by the forced evacuation from the area covered by the danger zone or to the property remaining in the danger zone. The claim for compensation shall be time-barred 3 years from the date on which the damage was caused²⁵.

Proceedings for compensation shall be initiated at the request of the injured party. The application for compensation shall be submitted to the commander of the military unit that caused the damage, and if the place of the unit's berth is not known, the application shall be submitted to the Head of the Inspectorate of the AF Support (Bursztyński 2008: 97-108). Immediately after receiving the application for compensation, the commander of the military unit orders an investigation. A protocol is drawn up on the course of the investigation, which should include in particular: 1) description of the factual state with determination of the type, size and amount of the damage and the place and date of its occurrence or determination that the damage did not occur; 2) determination of the amount of the proposed compensation. The protocol shall be signed by the person conducting the investigation and the injured party.

Before issuing a decision, the commander of the military unit should endeavour to conclude a settlement with the injured party determining the amount of damage and the manner of its redress. The damage may be repaired by restoring the previous state of affairs or by paying an appropriate sum of money. If no settlement is concluded, the commander of the military unit shall issue a decision on the manner in which the application for compensation is to be settled. The aggrieved party may pursue a claim against the said decision within one month from the date of its delivery, or if the military authority fails to issue it within three months from the date of the application for compensation. It should be emphasised that the provisions on liability for damages in the event of the introduction of a state of emergency and martial law, the declaration of mobilisation and in time of war do not apply during the period of the state of emergency and martial law and in the event of the declaration of mobilisation and in time of war.

During trips, performance of official duties outside the permanent place of service or work or residence, soldiers and military personnel may use accommodation in official dormitory rooms or in hotel facilities, and in the absence

²⁵ Cf. Article 442¹ § 1 of the Act of 23 April 1964 – CC (JL of 2024, item 1061, consolidated text of 17 July 2024).

of such possibilities, temporary accommodation under the rules set out above. The establishment and management of service accommodation rooms, including the authorities responsible for accommodation in these rooms, is set out in the 2011 Order of the MND²⁶.

To conclude this section of the analysis, it needs emphasizing that whoever does not comply with the decision of the authority on the surrender of real estate for transient accommodation or on the removal of residents from the area covered by the danger zone is subject to a fine. The same punishment shall be imposed on anyone who prevents or obstructs the use of property occupied for temporary accommodation. Adjudication of the indicated offences takes place in accordance with the provisions on misdemeanour proceedings²⁷. Soldiers are liable for these acts under the terms of HDA. Pursuant to Article 689 of the cited Act, anyone who, in the time of mobilisation or war, contrary to the obligations arising from the Act: evades the fulfilment of the obligation to provide a personal service or in-kind contribution; and fails to notify the competent authority of the disposal of real or movable property intended for the purposes of benefits in-kind shall be subject to a penalty of deprivation of liberty of up to 3 years. The same penalty shall be imposed on anyone who, in the time of mobilisation or war, hinders or prevents the fulfilment of a personal or in-kind service.

4. The financing of temporary accommodation of the Polish Armed Forces

Pursuant to the Polish legal provisions, the territorially competent military economic branch or the territorially competent military unit performing the function of an economic branch (military authority), on the basis of a decision on the seizure of real estate for temporary accommodation issued by the commander of the military unit, shall determine the amount due for temporary accommodation on the seized real estate by way of: 1) an administrative decision issued by the military authority in relation to a natural or legal person who is the owner of the real estate; 2) an agreement concluded by the military authority with the competent authority representing the ST or a local govern-

²⁶ The Order No. 43 of the MD of 25 August 2011 on the manner of creation and management of service accommodation rooms (Official Journal of the MD No. 17, item 237).

²⁷ The Act of 24 August 2001 – Code of proceedings in misdemeanour cases (JL of 2024, item 977, consolidated text of 2 July 2024).

ment unit in matters of real estate management – in the case of real estate owned by the ST or a local government unit²⁸.

The decision shall determine the payment of dues for temporary accommodation by applying the minimum rental rates for the lease of analogous business premises and real estate in the given area announced by the head of the commune (mayor, town president, starost) and applicable in the commune in which the real estate occupied for transient accommodation is located. The decision shall also specify the operating costs and fees, respectively, if they are not included in the rental rates. The agreement, determines the payment for temporary accommodation in the amount of the operating costs incurred and fees associated with the ordinary use of the property for temporary accommodation, which are regulated by Polish civil law. Under these laws, the user is obliged to make repairs and other expenditures related to the ordinary use of the property. They should immediately notify the owner of the need for other repairs and outlays and allow him or her to carry out the necessary works²⁹.

Either an administrative decision or the said agreement shall determine the payment for temporary accommodation in relation to the actual time of use of the property or part thereof. In the decision issued by the military authority with respect to the natural or legal person owning the real estate and in the agreement, the paid receivable for temporary accommodation shall be increased by the costs of preparing the real estate for temporary accommodation in such amount as for the use of the real estate for one day³⁰.

The receivable for temporary accommodation shall be paid by the military authority after obtaining confirmation from the commanders of military units of the extent and period of occupation of the real estate for transient accommodation or non-use of the real estate prepared for transient accommodation. Payment for temporary accommodation shall be made within 30 days from the date of release of the property and shall be paid each month in arrears if the temporary accommodation lasts longer than one month.

At this point of the present discussion, it is necessary to draw attention to one more aspect related to the financing of accommodation of the Polish AF, namely the accommodation of persons in extraordinary cases, which may

²⁸ The Regulation of the CM of 7 September 2022 on the principles and procedure for the payment of dues for transient accommodation of the AF of the RP in the event of the introduction of a state of emergency and martial law, the announcement of mobilisation and during war (JL, item 1972).

²⁹ Article 260 § 1 of the Act of 23 April 1964 – CC (JL of 2024, item 1061, consolidated text of 17 July 2024). Cf. *inter alia*, the JSC of 19 August 1980, Ref. No. IIICRN 145/80; the JSC of 2 February 2001, Ref. No. IV CKN 253/00; the JCA in Lublin of 10 June 2014, Ref. No. I ACa 673/13.

³⁰ Cf. the Regulation of the MND of 15 October 1988 amending the Regulation on the amount of flat-rate dues for the use of premises occupied for temporary accommodation of the armed forces (MP, No. 30, item 270).

take place in the event of a natural disaster³¹, an extraordinary threat to the environment³² and for the duration of the removal of their effects³³.

In the light of the Polish legal regulations, the authorities that have issued decisions on the seizure of real estate for temporary accommodation determine the amount due for the use of such real estate. The commander of the military unit, after concluding an agreement, sends it to the competent head of the district governmental body of general administration in order to settle the amount due for the real estate occupation. The amount of dues, determined in the contract, shall require prior approval of the competent head of the district governmental body of general administration.

The owner of the real estate shall be entitled to the amount due for the preparation of the real estate for temporary accommodation as for the use of the real estate for a period of one day. The commander of the military unit concluding a contract is obliged to notify the owner of the real estate of the amount due for the non-use of the real estate prepared for temporary accommodation. The amount due for the use of the real estate shall be paid after the commander of the military unit confirms the occupation of the real estate for temporary accommodation or the non-use of the real estate prepared for transient accommodation. The amount due shall be paid within 30 days from the date of release of the real estate. The amount due shall be paid each month if the temporary accommodation lasts longer than one month. Expenses for temporary accommodation incurred by the authority shall be paid from the State budget.

Conclusions

Among the factual and legal problems that remain in connection with the temporary accommodation of the army, let us draw attention to a few of them at the end of the present discussion.

First of all, it should be noted that the vast majority of these problems take place during wartime. The accommodation of the army in temporary quarters which are occupied private properties during periods of hostilities has, from time immemorial, sometimes led to conflicts between the stationed army, property

³¹ The Act of 18 April 2002 on the state of natural disaster (JL of 2025, item 112, consolidated text of 28 January 2025).

³² At present, this concept is not defined, although it can be argued that it has been replaced by the concept of 'major accident', as defined in Article 3(23) of the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law (JL of 2025, item 647, consolidated text of 19 May 2025).

³³ The Regulation of the CM of 7 July 1998 on the manner of financing projects related to accommodation of persons in emergency cases (JL, No. 88, item 557).

owners and local residents. The lack of discipline among soldiers meant that it was not difficult for soldiers to commit crimes against local population, which manifested itself in looting, plundering, demolishing of quarters or violations of bodily integrity against outsiders (Srogosz 1990: 11–13; Stasiak 2017: 297–299; Gawron 2019: 99, 106–107). It may be presumed that in the event of occurrence in the future of one of the situations defined by the Polish legislator for the activation of temporary accommodation through the seizure of real estate for this purpose, the situations indicated above may recur, however, nowadays there are effective procedures for the assertion of claims for abuses of the army, which are mentioned above.

Subsequently, it should also be remembered that a number of problems related to accommodation may concern the accommodation of foreign troops on the territory of Poland, e.g. in order to participate in military operations conducted on its territory³⁴. In the light of the applicable legislation, foreign troops may use permanent, temporary, collective and camping accommodation on military training grounds (Byleń & Chrobak 2019: 19–30). In the context of the above considerations, it is most relevant that soldiers of foreign troops and members of their civilian staff participating in military exercises taking place on the territory of the Republic of Poland may camp on land remaining under the permanent management of military units or used for the purposes of national defence on the basis of another legal title,³⁵ which may be, for example, an administrative decision on the occupation of real estate for accommodation purposes.

It should be added that under Polish law, the sending party is exempted, subject to reciprocity, from liability for damage to property owned by the ST and used by the Armed Forces of the Republic of Poland, caused by foreign troops or soldiers of foreign troops or their civilian personnel, provided that the damage was caused during the performance of tasks related to the realisation of the purposes specified in the agreement. Individuals, on the other hand, may pursue their claims for damage caused by foreign troops, e.g. in connection with accommodation, before a commission specially appointed by the MND, and if there is no agreement as to the amount of compensation determined by the commission, they may refer their claim against the ST for consideration by a common court in civil proceedings.

³⁴ The Act of 23 September 1999 on the principles of stay of foreign troops on the territory of the RP, principles of movement through this territory and principles of providing assistance to allied troops and international organisations (JL of 2024, item 1779, consolidated text of 2 December 2024).

³⁵ The Regulation of the MND of 14 November 2000 on detailed conditions and procedures for accommodation of foreign troops and their civilian personnel staying on the territory of the RP (JL of 2016, item 1735, consolidated text of 21 October 2016).

In conclusion, it should be emphasised that due to limited space, it was not possible to address all interesting issues related to the seizure of real estate for temporary military accommodation. These include the material and formal relations between civil law and administrative law, as well as issues of liability for compensation. These and other problems that emerge from the analysis will be the subject of a next study expanding on the issues presented here.

List of abbreviations

AF – The Armed Forces
BCE – before Common Era
CC – the Act of 23 April 1964 – Civil Code (JL of 2024, item 1061, consolidated text of 17 July 2024)
CM – The Council of Ministers
HDA – The Homeland Defence Act
JDC – The Judgment of the District Court
JLDW – Official Journal of Laws of the Duchy of Warsaw
JL – Official Journal of Laws of the Republic of Poland
JCA – The Judgment of the Court of Appeal
JCT – The Judgment of the Constitutional Tribunal
JVAC – The Judgment of the Voivodship Administrative Court
MMA – The Minister of Military Affairs
MND – The Minister of Defence
MP – Official Journal of Laws of the Republic of Poland “Monitor Polski”
OSAC – The Order of Supreme Administrative Act
PS – The Public Security
RP – The Republic of Poland
SAC – The Supreme Administrative Court
ST – The State Treasury

References

I. Primary sources

A. Legislation

Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949, concerning the Protection of Victims of International Armed Conflicts and concerning the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, done at Geneva on 8 June 1977 (JL of 1992, No. 41, item 175).
Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague on 14 May 1954 (JL of 1957, No. 46, item 212).
Constitution of the RP of 2 April 1997 (JL, No. 78, item 483).
Act of 15 July 1925 on the accommodation of the army in time of peace (JL, No. 97, item 681).
Act of 27 April 1951 on accommodation of the AF (JL, No. 26, item 194).

- Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (JL of 2024, item 572, consolidated text of 15 April 2024).
- Act of 31 January 1961 on accommodation of the AF (JL, No. 6, item 38).
- Act of 23 April 1964 – Civil Code (JL of 2024, item 1061, consolidated text of 17 July 2024).
- Act of 20 May 1976 on accommodation of the AF (JL, No. 5, item 19).
- Act of 22 June 1995 on Accommodation of the AF of the RP (JL of 2024, item 1270, consolidated text of 22 August 2024).
- Act of 21 August 1997 on real estate management (JL of 2024, item 1145, consolidated text of 30 July 2024).
- Act of 23 September 1999 on the principles of stay of foreign troops on the territory of the RP, principles of movement through this territory and principles of providing assistance to allied troops and international organisations (JL of 2024, item 1779, consolidated text of 2 December 2024).
- Act of 19 August 2011 on veterans of operations outside national borders (JL of 2023, item 2112, consolidated text of 2 October 2023).
- Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law (JL of 2025, item 647, consolidated text of 19 May 2025).
- Act of 24 August 2001 – Code of proceedings in misdemeanour cases (JL of 2024, item 977, consolidated text of 2 July 2024).
- Act of 16 April 2004 on Nature Protection (JL of 2024, item 1478).
- Act of 11 March 2022 on defence of the Homeland (JL, No. 248, consolidated text of 23 February 2024).
- Act of 18 April 2002 on the state of natural disaster (JL of 2025, item 112, consolidated text of 28 January 2025).
- Decree of 5 July 1810 – Provisions with regard to military quarters (JLDW II, No. 20, pp. 261-270).
- Decree of 9 November 1811 with regard to remuneration in readiness instead of quarters (JLDW III, No. 36, pp. 465-466).
- Decree of the President of the RP Poland of 28 July 1939 on amending the Act on the accommodation of the army in time of peace (JL, No. 69, item 461).
- Regulation of the President of the RP of 7 August 1930 on the expropriation of land from the Rybiszki estate in Vilnius for the purpose of accommodation of the army (MP, No. 197, item 281).
- Regulation of the President of the RP of 2 August 1933 on the expropriation of land in Brest on the Bug River to the ST for the expansion of the barracks of the 35th Infantry Regiment (MP, No. 179, item 215).
- Regulation of the Minister of Public Security of 8 December 1951 on the determination of premises not subject to occupation for temporary accommodation (MP, No. A-105, item 1523).
- Regulation of the MND of 8 October 1952 on remuneration for temporary quarters (MP, No. A-98, item 1506).
- Regulation of the Ministers: ND and Public Security of 16 September 1953 on remuneration for damage caused by military units in connection with the use of land and grounds and temporary quarters during peace (MP, No. A-108, item 1447).
- Regulation of the CM of 7 July 1998 on the manner of financing projects related to accommodation of persons in emergency cases (JL, No. 88, item 557).

- Regulation of the MND of 15 October 1988 amending the Regulation on the amount of flat-rate dues for the use of premises occupied for temporary accommodation of the armed forces (MP, No. 30, item 270).
- Regulation of the MND of 14 November 2000 on detailed conditions and procedures for accommodation of foreign troops and their civilian personnel staying on the territory of the RP (JL of 2016, item 1735, consolidated text of 21 October 2016).
- Regulation of the MND of 7 May 2010 on the tasks of the occupational medicine service in organisational units subordinate to or supervised by the MND (JL, No. 88, item 577).
- Regulation of the MND of 17 March 2016 on the allocation of quarters or other housing by the Military Property Agency (JL of 2025, item 609, consolidated text of 8 May 2025).
- Regulation of CM of 7 September 2022 on the principles and procedure for the payment of dues for transient accommodation of the AF of the RP in the event of the introduction of a state of emergency and martial law, the announcement of mobilisation and during war (JL, item 1972).
- Regulation of the MND of 6 November 2023 on housing benefit and costs of maintaining accommodation (JL of 2025, item 818, consolidated text of 24 June 2025).
- Announcement of the MMA of 2 August 1939 on the announcement of the uniform text of the Act on the accommodation of the army and the navy (JL, No. 82, item 531).
- Order No. 43 of the MND of 25 August 2011 on the manner of creation and management of service accommodation rooms (Official Journal of the MND No. 17, item 237).

B. Judicial decisions

- JCT of 29 June 2006, Ref. No. U 306.
- JSC of 2 February 2001, Ref. No. IV CKN 253/00.
- JVCA of 19 August 1980, Ref. No. IIICRN 145/80.
- JVCA of 10 July 2024, Ref. No. III OSK 2801/22.
- JVCA in Szczecin of 5 December 2007, Ref. No. I SA/Sz 440/07.
- JVCA in Szczecin of 12 March 2008, Ref. No. I SA/Sz 520/07.
- JVCA in Warsaw of 25 May 2017, Ref. No. II SA/Wa 187/17.
- JVCA in Łódź of 28 June 2017, Ref. No. I SA/Łd 335/17.
- JVCA in Gorzów Wielkopolski of 19 June 2024, Ref. No. II SA/Go 213/24.
- JVCA Court in Warsaw of 19 December 2024, Ref. No. II SA/Wa 501/24.
- JCA in Lublin of 10 June 2014, Ref. No. I ACa 673/13.
- JCA in Wrocław of 13 December 2018, Ref. No. II AKA 367/18.
- JCA in Warsaw of 12 August 2020, Ref. No. I ACa 679/19.
- JDC in Warsaw of 8 July 2016, Ref. No. V Ca 3405/15.
- OSC of 28 March 2024, Ref. No. II CSK 1452/22.
- OSAC of 10 February 2005, Ref. No. OSK 998/04.

II. Secondary sources

- Banaszek, Tadeusz. 2022. Realizacja wojennych świadczeń rzeczowych w zakresie zakwaterowania wojska w Kielcach w latach 1919–1921. *Studia Muzealno-Historyczne* 14, 193–201.
- Baryłka, Adam. 2017. Zagadnienie ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych. *Aparatura Badawcza i Dydaktyczna* 2(22), 101–106.
- Bell, W. Tom. 2012. Property' in the Constitution: the View From the Third Amendment. *William & Mary Bill of Rights Journal* 4(20), 1243–1276.

- Bursztyński, Andrzej. 2008. Transformacja wojskowego systemu logistycznego w kontekście tworzenia Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP. *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej* 3(174), 97–108.
- Byleń, Sławomir. Ryszard Chrobak. 2019. Wybrane przykłady wsparcia przez państwo-gospodarza w Polsce w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych. *Gospodarka Materialowa i Logistyka* 10(71), 19–30. DOI: 10.33226/1231-2037.2019.10.3.
- Coon, E. Mark. 2019. Penumbra Reconsidered: Interpreting the Bill of Rights Through Intratextual Analysis with the Third Amendment. *Oklahoma City University Law Review* 43: 45–71.
- Dinstein, Yoram. 2019. *The International Law of Belligerent Occupation*. Cambridge: University Press.
- Filipiak, Zbigniew. 2011. Kwaterunek wojskowy w domach prywatnych Księstwa Warszawskiego. Regulacje prawne. *Studia Iuridica Toruniensia* 9: 215–229.
- Gawron, Paweł. 2019. Dyscyplina w szeregach armii polsko-litewskiej na terenie Małopolski i Rusi Czerwonej w czasie przygotowań do wyprawy chocimskiej w 1621 r. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2(71): 89–111. DOI: 10.14746/cph.2019.2.4.
- Gąsiorowski, Andrzej. 1972. Stacje królewskie w średniowiecznej Polsce. *Kwartalnik Historii Kultury Materialnej* 2: 243–265.
- Gross, A. Robert. 1991. Public and Private in the Third Amendment. *Valparaiso University Law Review* 1(26): 215–221.
- Guzek, Eugeniusz. 2013. Problematyka wyznaczania stref ochronnych wokół magazynów oraz składów materiałów i przedmiotów wybuchowych. *Problemy Techniki Uzbrojenia* 126 (42): 21–40.
- Januszek-Sieradzka, Agnieszka. 2010. Świadczenia stacyjne w pierwszej lustracji królewskiej województwa sandomierskiego (1564–1565). *Teka Komisji Historycznej Polskiej Akademii Nauk Oddział w Lublinie* 7: 16–39.
- Konarski, Marcin. 2019a. Przyczynek do badań nad publicznymi posługami transportowymi i komunikacyjnymi w dawnym prawie polskim. *Studia Prawnicze KUL* 3(79): 111–131. DOI: 10.31743/SP.8898.
- Konarski, Marcin. 2019b. At the Roots of the Reconstruction of the Polish Statehood. A Few Remarks at the Hundredth Anniversary of Regaining Independence (1918–2018). Part Two. *Teka Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Nauk Oddział w Lublinie* 2(12): 151–166. DOI: 10.32084/TEKAPR.2019.12.2-11.
- Konarski, Marcin. 2021a. Kształtowanie się instytucji kwaterunku wojskowego jako ciężaru publicznego na rzecz obrony państwa na ziemiach polskich do 1939 roku. *Prawo Kanoniczne* 1(64): 165–191. DOI: 10.21697/PK.2021.64.1.07.
- Konarski, Marcin. 2021b. The Quartering of Troops in Interwar Poland in the Light of Administrative Law. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 1(18): 125–148. DOI: 10.32084/SAWP.2021.16.1-8.
- Konarski, Marcin. 2021c. Obowiązek dostarczania mieszkań na potrzeby osób wojskowych i cywilnych w latach 1919–1925 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 2(14): 153–187. DOI: 10.4467/20844131KS.21.012.1350.
- Konarski, Marcin. 2022. Rekwizycje wojskowe w prawie francuskim. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 1(20): 75–97. DOI: 10.25167/OSAP.4766.

- Konarski, Marcin. 2023. The Evolution of Polish Legislation on Public Burdens in the Event of Martial Law. *Przegląd Prawa Administracyjnego* 6: 101–120. DOI: 10.17951/PPA.2023.6.101-120.
- Łopatecki, Karol. 2016. Miejskie artykuły wojskowe w nowożytnej Europie – zarys problematyki. *Miscellanea Historico-Iuridica* 1(15): 59–84. DOI: 10.15290/mhi.2016.15.01.04.
- Łopatecki, Karol. Aleksander Bołdyrew. 2024. Półstałe obozy wojskowe w Koronie jako nowa rzeczywistość społeczno-gospodarcza w okresie funkcjonowania obrony potocznej. In: *Człowiek twórcą historii*, t. I: *Człowiek i praca w procesie modernizacji społecznej i gospodarczej*, 401–436, (eds.) C. Kukło, W. Walczak. Białystok: Uniwersytet w Białymstoku.
- Niewiadomski, Adam. 2014. Pojęcie nieruchomości w orzecznictwie sądowym. *Studia Iuridica* 58: 215–227.
- Parachomiuk, Jerzy. 2005. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia. *Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL* 1(1): 75–108.
- Pieprzny, Stanisław. 2011. Rodzaje stref specjalnych, *Studia Prawnoustrojowe* 13: 233–246.
- Podolska-Meducka, Aldona. 2011. *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918–1921*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Polanowski, Jakub. 2014. Zmiana paradygmatu przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w orzecznictwie sądowym. *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka* 4(37): 123–148.
- Rogers, P. James. 2008. Third Amendment Protections in Domestic Disasters. *Cornell Journal of Law and Public Policy* 3(17): 747–770.
- Rudnicki, Stanisław. 1999. O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym. *Przegląd Sądowy* 9: 68–72.
- Rutkowski, Marek. 2022. Dostawy i kwaterunek dla wojska rosyjskiego stacjonującego w Królestwie Polskim po upadku Powstania Listopadowego. In: *Małe miasta. Kultura materialna*, 619–649, (eds.) Mariusz Zemło, Białystok – Pilzno – Supraśl: Uniwersytet w Białymstoku.
- Saltarius, Sławomir. 2023. Problematyka rozliczeń w przypadku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – wybrane zagadnienia. *Samorząd Terytorialny* 5: 33–43.
- Smolka, Franciszek. 1935. Ptolemejska ustawa kwaterunkowa. *Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie* 16(3): 335–354.
- Srogosz, Tadeusz. 1990. Ekonomiczne i społeczne następstwa przemarszów oraz stacjonowania wojsk własnych na terenie województw łęczyckiego i sieradzkiego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica* 37: 3–33.
- Stasiak, Robert. 2017. Kwaterunek wojska napoleońskiego w garnizonach w świetle wybranych pamiątek i regulaminów. *Vade Nobiscum* 18: 293–299.
- Wise, Maurice. 1944. Requisition During the French Revolution (1789–1815). *Louisiana Law Review* 1(6): 47–62.
- Witkowski, Andrzej. 2021. The Military Housing Fund in Pre-War Poland. *Studia Iuridica Lublinensia* 5(30): 541–575. DOI: 10.17951/sil.2021.30.5.541-575.
- Zdyb, Marian. 2012. Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych. In: *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, 531–618, (eds.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa: C.H. Beck.

Charakter prawny obowiązków i celów zawartych w krajowych aktach planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej: Między soft law a normami wiążącymi

The Legal Nature of Obligations and Objectives Contained in National Planning Acts in the Scope of Environmental Protection and Climate Policy: Between Soft Law and Binding Norms

FILIP KUCHARCZYK

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
ORCID: 0009-0001-7123-1530; kucharczykf@gmail.com, filip.kucharczyk@ios.edu.pl

Citation: Kucharczyk, Filip. 2025. Charakter prawny obowiązków i celów zawartych w krajowych aktach planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej: Między soft law a normami wiążącymi. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 87-107. DOI: 10.25167/osap.5908

Abstract: The aim of this article is to analyze the legal nature of the obligations and objectives contained in national environmental strategies and climate policy documents. The central thesis is that planning acts despite lacking the status of sources of universally binding law can nonetheless produce legal effects and influence both the practice of law application and the shaping of public policies. The main research question addresses the boundary between soft law and legally binding norms in the case of such documents. The primary subject of the research is national planning acts in the field of environmental protection and climate policy, considered as tools of strategic administrative governance and carriers of functional normativity. The significance of this study for legal sciences lies in illustrating the evolution and complexity of planning acts, which, although formally non-normative, play coordinating and directive roles, and in some cases also functionally normative ones. This issue has important implications for the theory of sources of law and the typology of administrative actions. The applied methodology includes dogmatic-legal, historical-legal, and comparative methods. Seventeen planning acts—both in force and in their draft form—were analyzed

in terms of their legal basis, binding force, and the typology of included norms. The findings demonstrate that planning acts shape administrative practice and public policy despite lacking explicit normative authorization. Their influence increases with consistency with EU and international law and with proper integration into the strategic governance framework. A lack of timely updates and systemic coherence may diminish the effectiveness of implementation and weaken legal certainty.

Keywords: public policy, planning acts, administrative law, environmental law, legal nature of planning instruments, climate law

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego obowiązków i celów zawartych w krajowych strategiach środowiskowych oraz dokumentach polityki klimatycznej. Główna teza pracy zakłada, że akty planowania – mimo braku statusu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – mogą wywoływać określone skutki prawne i oddziaływać na praktykę stosowania prawa oraz kształtowanie polityk publicznych. Kluczowe pytanie badawcze dotyczy granicy między soft law a normami o charakterze wiążącym w przypadku tego typu dokumentów. Głównym tematem badań są krajowe akty planowania w obszarze ochrony środowiska i polityki klimatycznej, analizowane jako narzędzia strategicznego zarządzania administracyjnego oraz nośniki normatywności funkcjonalnej. Znaczenie prowadzonych badań dla nauk prawnych polega na ukazaniu ewolucji i złożoności roli aktów planowania, które – choć formalnie nienormatywne – pełnią funkcję koordynującą i kierunkową, a niekiedy również faktycznie normatywną. Zagadnienie to ma istotne konsekwencje dla teorii źródeł prawa i systematyki form działania administracji. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, historyczno-prawną oraz komparatystyczną. Analizie poddano 17 aktów planowania, zarówno obowiązujących, jak i projektowanych, uwzględniając ich podstawy prawne, moc obowiązującą oraz typologię zawartych norm. W wyniku badań ustalono, że akty planowania kształtują praktykę działania administracji publicznej oraz polityki państwowej, mimo braku jednoznacznego umocowania normatywnego. Ich wpływ jest tym większy, im bardziej są spójne z przepisami unijnymi i międzynarodowymi oraz im lepiej są osadzone w strukturze zarządzania strategicznego. Brak aktualizacji i niespójność systemu planowania mogą prowadzić do obniżenia efektywności wdrażanych polityk oraz osłabienia pewności prawa.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, akty planowania, prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, charakter prawny aktów planowania, prawo klimatyczne.

1. Wstęp

Od ponad wieku proces planowania nazywany jest pierwotną funkcją zarządzania. Jeden z twórców teorii organizacji i zarządzania, Henri Fayol, na początku XX w. wyróżnił planowanie jako element tego katalogu, zaraz obok organizowania, przewodzenia, monitorowania, koordynowania oraz kontrolowania (Ferdous 2016: 3). Podstawowymi instrumentami realizacji funkcji planotwórczej administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej są akty planowania. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena charakteru prawnego obowiązków oraz celów wyznaczanych w krajowych

strategiach środowiskowych i dokumentach polityki klimatycznej, które w coraz większym stopniu kształtują ramy funkcjonowania administracji publicznej w zakresie realizacji polityk publicznych. Artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu akty planowania – mimo braku jednoznacznego umocowania w konstytucyjnym systemie źródeł prawa – mogą wywoływać skutki prawne i w praktyce pełnić rolę normatywną, sytuując się na pograniczu tzw. *soft law* i instrumentów o charakterze wiążącym.

Punktem wyjścia jest analiza definicyjnych i systemowych trudności związanych z identyfikacją oraz klasyfikacją aktów planowania, szczególnie w kontekście planowania strategicznego w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu. Z uwagi na brak jednolitej terminologii oraz nieostrość kategorii takich jak „strategia”, „program” czy „polityka publiczna” wskazuje się na potrzebę traktowania tych dokumentów jako specyficznej formy działania administracji – o charakterze planotwórczym, kierunkowym, ale nierzadko też normatywnym w sensie funkcjonalnym.

W dalszej części opracowania przedstawiono próbę systematycznej oceny 17 wybranych aktów planowania środowiskowego i klimatycznego – zarówno obowiązujących, jak i będących na etapie projektowania – pod kątem trzech zasadniczych kryteriów: (1) uwarunkowań prawno-formalnych ich powstania, (2) mocy obowiązującej oraz (3) charakterystyki zawartych w nich norm. Podjęta została także próba osadzenia krajowego porządku planowania w szerszym kontekście prawnym, uwzględniając powiązania z porządkiem prawnym Unii Europejskiej oraz z zobowiązaniami międzynarodowymi.

Taka konstrukcja pozwala ukazać złożoność roli, jaką pełnią akty planowania w krajowym systemie prawa: z jednej strony pełnią funkcję wyznaczania kierunków polityk publicznych i stanowią narzędzie koordynacji między różnymi sektorami administracji; z drugiej – ich niedookreślony status normatywny może prowadzić do braku pewności prawa oraz osłabienia efektywności ich wdrażania. Wskazuje się również na zagrożenia wynikające z braku aktualizacji części dokumentów oraz ryzyka systemowe związane z niespójnością całej struktury planowania strategicznego w Polsce.

2. Problemy definicyjne związane z aktami planowania

W doktrynie podkreśla się pogląd, że plan i planowanie to takie instytucje prawne, bez których współczesne państwo nie może funkcjonować, a których wykorzystywanie pozwala uznać działania państwa za obliczalne i przewidywalne (Zimmermann 2013: 180). Organy administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego posługują się szerokim spektrum narzędzi, które mają na celu opracowanie ram zamierzonych działań z zakresu konkretnego sektora bądź innej podgrupy tematycznej, metod ewaluacji postępów w dążeniu do ich

osiągnięcia czy wreszcie określenia celów, które mają te działania przynieść lub skutków, które mają wywołać. Nie istnieje jednak katalog, który porządkowałby te narzędzia w zorganizowany sposób, nie odnajduje się w polskim porządku prawnym również szczegółowego definicyjnego ich sprecyzowania. Doktryna materialnego prawa administracyjnego, najczęściej przy okazji omawiania form działania administracji publicznej (Ochendowski 2006: 157; Wierzbowski 2020: 263), podejmuje próby zdefiniowania grupy, która stanowiłaby swoisty zbiór tych narzędzi, które, jak słusznie zauważa M. Górski, są efektami planotwórczej działalności administracji publicznej (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 188). Najczęściej grupę tę określa się mianem „dokumentów strategicznych”, „aktów planistycznych”, „aktów planowania” czy „planów i programów”. Od ponad trzech dekad struktury administracji publicznej posługiwały się w kontekście omawianych narzędzi różnymi terminami, wybierając pojęcia takie jak „wytyczne”, „zalecenia”, „polityka”, „krajowy plan” czy „strategiczny program/plan” – co jeszcze bardziej komplikuje kwestie definicyjne.

Ustawodawca często posługuje się wyżej przytoczonymi nazwami, używając ich w przepisach prawnych zawierających normy planistyczne o charakterze abstrakcyjnym. Istotnym przykładem tej praktyki jest art. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej u.z.p.p.r.), który *expressis verbis* wymienia sposoby prowadzenia polityki rozwoju, enumeratywnie wskazując na strategie rozwoju, programy, dokumenty programowe oraz polityki publiczne. W tym kontekście, jak zauważa J. Jaśkiewicz, należy uznać je za akty planistyczne, określające projektowanie i wykonawcze zadania oraz cele działania podmiotów, do których są skierowane (podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju), w zakresie poszczególnych sektorów i obszarów oraz określonej w tych dokumentach perspektywie czasowej (Jaśkiewicz 2014: art. 4). Zatem uzasadnione wydaje się zastosowanie *per analogiam* takiego podejścia również w kontekście narzędzi będących efektem planotwórczej działalności administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej. Można więc przyjąć, że owe narzędzia są przede wszystkim aktami planowania, czyli aktami ustalającymi zadania, harmonogram, ewaluację postępów oraz sposób ich wykonywania, adresowanymi do wskazanych odbiorców (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 191). Należy jednak zauważyć, że w dziedzinie gospodarki przestrzennej „zawłaszczono” pojęcie „aktu planowania” jako domyślnego skrótu pojęcia „aktu planowania przestrzennego”.

W doktrynie teorii prawa administracyjnego i polityki administracyjnej przyjęto określenie aktów planowania jako aktów wykonawczych polityki administracyjnej, która wykonywana jest przez administrację publiczną w różnych dziedzinach zadań publicznych, programowania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów (Jeżewski,

Boć [red.] 2004: 316). Na potrzeby niniejszej publikacji wszelkie narzędzia planistyczne określane będą jako akty planowania.

3. Charakter prawny aktów planowania w zakresie ochrony środowiska i polityki klimatycznej

Uprzedzając przejście do badania mającego na celu holistyczne scharakteryzowanie norm planistycznych i aktów planowania przyjmowanych w dziedzinie polityki klimatycznej i środowiskowej, należy określić ich charakter prawny w wielodzielnym rozumieniu. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) w art. 87 ust. 1 zawiera zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z którym akty planowania nie stanowią aktów normatywnych. Zatem w teorii nie mogą one zawierać norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jeśli chodzi o źródła prawa wewnątrznie obowiązującego, do których odnosi się art. 93 Konstytucji RP, to nie kształtują one sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, nie mogą stanowić też podstawy prawnej decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli, a ich adresatami mogą być tylko jednostki organizacyjne podległe organowi, który wydał dany akt prawa wewnątrznie obowiązującego (Włażlak 2009: 8). W doktrynie podkreśla się jednak, że akty te, mimo że nie obowiązują *erga omnes*, mogą znacząco wpływać na kształtowanie się i modyfikację sytuacji prawnej obywatela niebędącego częścią organu objętego aktem (Duniewska 1998: 21).

Z powyższego wynika, że akty planowania nie są możliwe do przyporządkowania względem zgodności z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. Oczywiście istnieje możliwość, by akt planowania stanowił zarazem akt normatywny, jednak wymaga to odpowiedniego ustawowego statuowania takiego charakteru, np. poprzez wskazanie w ustawie formy prawnej, jaką powinien mieć dany akt planowania (Górski, Hauser, Niewiadomski, Wróbel [red.] 2017: 191). Jeśli chodzi o akty planowania z dziedziny ochrony środowiska i polityki klimatycznej, zdecydowana większość ujęta została jako załącznik do uchwały Rady Ministrów. Problemy z określeniem charakteru aktów planowania nie są obce w doktrynie materialnego prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Jak twierdził już E. Ochendowski, „w systemie źródeł prawa występują akty, których charakter prawny nie jest łatwo ustalić” (Ochendowski 2006: 125). Właściwe wydaje się do tego typu aktów zaliczyć akty planowania.

4. Charakterystyka norm zawartych w aktach planowania

Nie ulega wątpliwości, że akty planowania, mimo braku ich kategorycznej przynależności do zbioru konstytucyjnych źródeł prawa, mają charakter źródeł

normotwórczych. W procesie szerokiej wykładni prawa, czyli braku ograniczenia jej jedynie do interpretacji przepisów prawa stanowionego doktryna wypracowała pojęcie norm planowych, które ze względu na swoją charakterystykę wyróżniane są w zbiorze norm prawnych (Góździewicz-Biechońska 2018: 36). Przyjmuje się, że struktura normy planowania kształtuje się wedle wzoru: „nakazuje się A, aby osiągnął stan rzeczy S, poprzez zestaw środków C” (Góździewicz-Biechońska 2018: 36). Norma planowa nie wskazuje konkretnych zachowań prowadzących do realizacji celu, lecz formułuje sam cel, który powinien zostać osiągnięty, to co odróżnia ją jednak od dyrektywy celowościowej, to wskazanie konkretnego środka lub zestawu środków, za pomocą których ów cel można osiągnąć.

Warto również zauważyć, że inne normy prawne mogą wiązać z procesem planowania lub jego wynikami określone skutki prawne – zarówno proceduralne, jak i materialno-prawne – mimo że samo planowanie nie stanowi jeszcze źródła prawa (Jakimowicz 2006: 413). W celu porównawczym zasięgnąć można również dorobku doktryny niemieckiego prawa administracyjnego materialnego, gdzie widoczny jest podział norm planowych na informacyjne, imperatywne i oddziaływające (Maurer, Nowacki [przeł.] 2006: 219–221). E. Ochendowski, dokonując analizy owej doktryny, objaśnia, że normy planowe informacyjne mają na celu prognozowanie przyszłości, normy planowe o charakterze imperatywnym wiążą bezpośrednio zarówno organ, jak i adresata normy, a normy planowe oddziaływające są powiązaniem norm informacyjnych i imperatywnych (Ochendowski 2006: 126). Bezpośrednie odniesienie niemieckiego podziału nie byłoby możliwe bez zbadania charakteru norm zawartych we wszystkich aktach planowania występujących w polskim systemie, co znacząco wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania, zatem przytoczenie tej koncepcji ma w tym tekście jedynie charakter informacyjny.

Warta podkreślenia jest również różnorodność form, które przyjmują normy planowania zawarte w aktach planowania. Mogą one mieć (np. w celu uniknięcia nieczytelności czy zbytnej obszerności tekstu aktu planowania) chociażby formę graficzną. Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób nie zauważyć wieloaspektowego zróżnicowania norm planowych zawartych w aktach planowania, co uniemożliwia sformułowanie przyjętego doktrynalnie modelu ich wykładni (Góździewicz-Biechońska 2018: 39). To, czy istnieje potrzeba wypracowania takiego modelu, jest tematem oddzielnym, który ze względu na obszerność dotyczącej go dyskusji nie zostanie podjęty w niniejszym opracowaniu.

5. Akty planowania a pozakrajowe porządki prawne

Nie można przystąpić do szczegółowej analizy aktów planowania w obszarze środowiskowo-klimatycznym bez podkreślenia istotnego wpływu i powiązania porządku prawnego Unii Europejskiej z polskim systemem prawnym. Gdy

1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, rzeczywista stała się szerokiej skali reforma prawodawstwa Parlamentu Europejskiego oraz pozostałych przedmiotowo odpowiednich instytucji wspólnotowych. Określone w art. 1–6 TFUE uprawnienia podzielone zostały na dwie kategorie kompetencji UE – kompetencje wyłączne oraz kompetencje niemające charakteru wyłącznego. Stanowione prawo w zakresie obszarów odpowiednich dla kompetencji wyłącznych UE (przyp. polityka celna, ustanawianie reguł konkurencyjności, polityka pieniężna, zachowanie morskich zasobów biologicznych, wspólna polityka handlowa oraz zawieranie umów międzynarodowych) od wejścia w życie traktatu lizbońskiego miało charakter prawnie wiążący państwa członkowskie. Zgodnie twierdzi się, że reformacyjne skutki traktatu z Lizbony były jednym z najistotniejszych elementów ewolucji unijnego prawa pochodnego (Herma, Barcz [red.] 2008: 134). Strategiczne akty planowania są skutkiem przemian w sferze prawa administracyjnego i administracji publicznej, które nastąpiły w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Poprzedzając dalsze rozważania, należy podkreślić, że w ramach niniejszej publikacji zbadany został związek aktów planowania z pozakrajowymi porządkami prawnymi jedynie w odniesieniu do szerokiej identyfikacji źródeł impulsu ich powstania. W kontekście badania będącego przedmiotem publikacji istotne jest również odniesienie się do kwestii zobowiązań prawno-międzynarodowych państwa wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej lub faktu istnienia jako strona danej konwencji międzynarodowej. Ze względu na obszerność tej problematyki nie została ona poddana pogłębionej analizie w niniejszym opracowaniu, natomiast będzie stanowić istotny przedmiot dalszych badań autora.

Złożony charakter współczesnych problemów w sferze stosunków społeczno-gospodarczych wywołuje potrzebę wprowadzania przez państwo nowych instrumentów działania, a do takich zaliczyć należy strategiczne akty planowania (Kokocińska 2014: 10). Mogą one występować w różnorodnym charakterze, np. być efektem realizacji obowiązku określonego w aktach prawnych szczebla unijnego. Proces ten dostrzec można między innymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (dalej: ECL). Dyspozycja do utworzenia krajowych aktów planowania przez państwa członkowskie zawarta jest w art. 5 ust. 4 ECL, które traktuje o obowiązku przyjęcia i wdrożenia krajowej strategii oraz planów przystosowawczych w zakresie adaptacji do zmiany klimatu. W przepisie widoczny jest również wykaz szczególnie istotnych elementów, które powinny owe akty planowania zawierać.

Aktami planowania istotnie związanymi z europejskim prawodawstwem można z całą pewnością określić te akty, których ustanowienie nie jest wynikiem bezpośredniego zobowiązania określonego w rozporządzeniu lub dyrektywie, ale

sposobem realizacji postępów celów określonych w aktach normatywnych UE. Aktem planowania należącym do tej grupy jest „Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”. Jej przyjęcie i realizacja nie są *expressis verbis* określone w prawie unijnym, lecz wywołane potrzebą opracowania strategii modernizacji sektora ciepłowniczego i technologii wykorzystywanych w procesie transformacji ciepłownictwa, która wynika z przyjętego w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu” podwyższonego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. z 40 do 55%. W ramach osiągnięcia powyższego celu przyjęto pakiet legislacyjny „Fit for 55”, który zawiera akty prawne dotyczące między innymi ciepłownictwa systemowego, jednak żaden z nich nie zobowiązuje poprzez swoje przepisy państw członkowskich do przyjęcia tego typu strategii. Słusznie uznano, że pomimo braku takiego zobowiązania krajowa strategia transformacji ciepłowniczej znacząco usprawni polski wkład w realizację unijnej polityki klimatyczno-środowiskowej.

Kolejnym rodzajem powiązania porządków prawnych UE i polskiego w kontekście aktów planowania jest ich opracowywanie, powołanie i realizacja w celu zwiększenia polityki spójności, która często obierana jest przez unijnego regulatora jako jedno z kryteriów określających wysokość różnych form finansowania ze środków unijnych działań państw członkowskich. Takie rozwiązanie przyjęto na przykład w odniesieniu do finansowania w zakresie „REPowerEU”, czyli unijnego planu przyspieszenia procesu uniezależnienia się Europy od rosyjskich paliw kopalnych i wzmocnienia transformacji energetycznej w Unii. Inwestycje realizowane w ramach „REPowerEU” przyjmują formę pożyczek lub dotacji, mających na celu wsparcie inicjatyw na przykład w zakresie transportu zeroemisyjnego, modernizacji sieci dystrybucyjnych czy rozwoju morskich farm wiatrowych.

Warte podkreślenia jest również występowanie aktów planowania, których podstawą wdrażania są akty prawa międzynarodowego. Wzorcowym przykładem takiego aktu jest „Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych”, która pozostaje nadal w fazie projektowania. Jej przyszłe wdrożenie realizuje zobowiązanie zawarte w ramach Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, która została sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (dalej: konwencja ramsarska). Jej celem jest ochrona i zrównoważone użytkowanie wszelkich mokradeł poprzez działania na szczeblu krajowym, lokalnym i międzynarodowym. Konwencja ramsarska to jedyny wielostronny akt prawa międzynarodowego, który został poświęcony ekosystemowi mokradeł, natomiast wdrażanie aktów planowania mających na celu ochronę obszarów wodno-błotnych przez jej strony to jedno z kluczowych działań, które mogą przyczynić się do realizacji jej celu.

6. Wnioski ze szczegółowej analizy wybranych polskich aktów planowania z obszaru ochrony środowiska i polityki klimatycznej

Poniższa część opracowania stanowi przedstawienie wniosków ze szczegółowej analizy 17 aktów planowania, które ze względu na ich przedmiot stanowią najistotniejsze, z perspektywy ochrony środowiska i polityki klimatycznej, koncepcyjne narzędzia określające ramy, cele, metody ewaluacji postępów oraz kierunki działalności administracji publicznej i innych wskazanych w nich adresatów. Analiza ta nie objęła wszystkich aktów planowania, które przedmiotowo odpowiadają tematowi niniejszego artykułu, ze względu na ich dużą liczbę oraz ograniczenia objętościowe opracowania. Skoncentrowano się zatem na aktach planowania o największym znaczeniu strategicznym i praktycznym, których wpływ na realizację celów środowiskowych i klimatycznych jest najbardziej bezpośredni i wymierny. Uwzględniono dokumenty o szerokim zakresie tematycznym, obejmujące kluczowe sektory gospodarki i obszary działalności państwa, które w największym stopniu determinują możliwości skutecznego przeciwdziałania zmianie klimatu oraz ochrony środowiska.

W analizie znalazły się zarówno strategie rozwoju o charakterze ogólnokrajowym i długofalowym (takie jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju czy Koncepcja Rozwoju Kraju 2050), jak i wyspecjalizowane akty planowania sektorowego dotyczące m.in. energetyki, transportu, rolnictwa, leśnictwa czy gospodarki odpadami. Istotnym kryterium był również stopień operacjonalizacji celów środowiskowych, przejawiający się w wyznaczeniu konkretnych działań, wskaźników monitorowania postępów, mechanizmów wdrażania oraz ich wpływie na praktykę legislacyjną i decyzyjną. W zestawieniu uwzględniono również akty planowania pozostające na etapie projektu, jeżeli ich finalizacja jest przewidywana w krótkim horyzoncie czasowym i jeśli już na tym etapie można wskazać ich znaczenie dla krajowej polityki klimatycznej i środowiskowej.

Poniżej przedstawiono wykaz 17 aktów poddanych analizie, z której wnioski zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu. Dla przejrzystości i ułatwienia identyfikacji dokumenty zostały uporządkowane alfabetycznie według ich tytułów, a następnie ponumerowane:

1. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 (dalej: KRK 2050)
2. Krajowy Plan Renowacji Budynków (wcześniej: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków) (dalej: KPRB)
3. Krajowy Plan Rozliczeń dla Leśnictwa (dalej: KPRdL)
4. Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (w tym aktualizacje) (dalej: KPEiK)
5. Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 (dalej: KPGO 2028)
6. Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza (dalej: KPOZP)

7. Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (dalej: KPOP)
 8. Plan społeczno-klimatyczny (dalej: PSK)
 9. Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (dalej: PEP 2030)
 10. Polityka Energetyczna Polski do 2040 (dalej: PEP 2040)
 11. Polityka Surowcowa Państwa 2025 (dalej: PSP 2025)
 12. Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do 2040 r. (dalej: PSW 2030)
 13. Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. (dalej SDC)
 14. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (dalej: SOR lub ŚSRK).
 15. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030 (dalej: SRT)
 16. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (dalej: SZRWIR)
 17. Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (dalej: SPA 2020)
- Analiza wykazanych powyżej aktów planowania przeprowadzona została w ramach trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest uwarunkowanie prawno-formalne powstania aktu, uwzględniające aspekty charakteru powodu ich ustanowienia, zdefiniowania ich w związku z porządkami prawnymi: krajowym, unijnym lub międzynarodowym, formę prawną ich ustanowienia oraz umiejscowienie ich w strukturach zarządzania strategicznego państwem. Kolejnym kryterium jest moc obowiązująca aktów, która odnosi się do harmonogramu czasowego ich obowiązywania, ich statusu względem etapów procesu opracowywania aktów oraz identyfikacji istnienia zobowiązań wskazujących wymagany termin ich przyjęcia. Trzecim i ostatnim kryterium analizy wskazanych aktów planowania jest charakterystyka norm w nich zawartych.

6.1. Uwarunkowania prawno-formalne powstania omawianych aktów planowania

Badając uwarunkowania prawno-formalne powstania wyżej wskazanych aktów planistycznych, należy podkreślić, że wszystkie one – choć w różnym stopniu i zakresie – realizują zobowiązania wynikające z porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. (dalej: UNFCCC). Część z tych dokumentów, takich jak projekt Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), wprost odwołuje się w swojej treści do tego międzynarodowego porozumienia. Pozostałe, choć nie wskazują bezpośrednio oraz porozumienie paryskie, pośrednio przyczyniają się do realizacji

jego celów – poprzez tworzenie krajowych instrumentów ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wzmacnianie odporności na skutki zmiany klimatu oraz rozwijanie działań adaptacyjnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Spośród badanych aktów planowania można wyróżnić dziewięć, których podstawa prawna uchwalenia znajduje się w krajowym porządku prawnym w postaci zobowiązania ustawowego, są to: KRK 2050 (art. 8a–8c u.z.p.p.r.), PSK (art. 14lzo u.z.p.p.r.), SOR (art. 9 ust. 2 u.z.p.p.r.), KPGO (art. 35 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach [dalej: ustawa o odpadach]), KPOZP (art. 16b ustawy z dnia 17 lipca 2009 o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji [dalej: u.s.z.e.]), KPOP (art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska [dalej: p.o.ś.]), PEP 2030 (art. 14 ust. 1 p.o.ś.), PEP 2040 (art. 12,13–15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 – Prawo energetyczne [dalej: prawo energetyczne]) i KPEiK (art. 15ab prawo energetyczne), ważne jest tutaj wskazanie, że w kontekście KRK 2050, PSK i SOR u.z.p.p.r. *explicite* odwołuje się do tych aktów planistycznych, wskazując je z nazwy.

W kontekście unijnego systemu prawa część badanych aktów planistycznych znajduje bezpośrednią dyspozycję do ich opracowania w aktach szczebla europejskiego. Spośród wskazanych w opracowaniu aktów kryterium to spełniają: KPGO (art. 4 Dyrektywy 94/62/WE), KPOZP (art. 6 Dyrektywy 2016/2284), KPOP (art. 17 Dyrektywy 2008/50/WE), PSK (art. 4 ust. 1 rozporządzenia UE 2023/955), KPEiK (art. 3 rozporządzenia UE 2018/1999), KPRB (art. 3 art. 3 Dyrektywy UE nr 2024/1275) i KPRdL (art. 8. ust. 3 rozporządzenia LULUCF). Warte podkreślenia jest to, że przepisy dotyczące utworzenia i uchwalenia KPRB oraz KPRdL nie zostały transponowane do krajowego porządku prawnego.

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 26 listopada 2014 r. wprowadziła nowy system zarządzania polityką rozwoju w Polsce. Zmiana ta miała istotny wpływ na strukturę i hierarchię systemu strategicznych aktów planowania (nie tylko w zakresie polityki rozwoju). Zgodnie z art. 9 omawianej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z innymi członkami Rady Ministrów zobowiązany jest do przygotowania projektu średniookresowej strategii rozwoju kraju (dalej: ŚSRK). Ten kluczowy akt planowania ma na celu określenie podstawowych uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Okres obowiązywania aktu to 10–15 lat, a jego realizację zapewnia się przez strategię rozwoju województwa i „inne strategie rozwoju”, czyli akty planowania, które odnoszą się do rozwoju konkretnego sektora, dziedziny, regionu lub rozwoju przestrzennego. Aktualnie obowiązującym aktem pełniącym rolę ŚSRK jest SOR (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)), która stanowi podstawę do tworzenia innych aktów planowania. SOR wprowadza do struktury aktów planowania takie instytucje jak „strategiczne”, które mają służyć realizacji przedstawionych w niej działań. Hierarchicznie

niższymi aktami planowania, które muszą zachować spójność z SOR, są tzw. zintegrowane strategie sektorowe, które w rozumieniu art. 9 ust. 3 u.z.p.p.r. pełnią rolę „innych strategii rozwoju”. Spośród badanych aktów planistycznych w ramach niniejszego opracowania cztery z nich należą do zbioru dziewięciu zintegrowanych strategii sektorowych, są to: PEP 2030, PEP 2040, SRT i SZRW-RiR. KPGO oraz PSP 2025 charakteryzuje się jako projekty strategiczne, czyli środki realizacji kolejno PEP 2030 i PEP 2040.

Zgodnie z art. 8a u.z.p.p.r. dokumentem określającym wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym jest koncepcja rozwoju kraju, której rolę pełni, będąca w fazie projektu, KRK 2050. Ten akt planistyczny zastępuje długookresową strategię rozwoju kraju — zarówno ten fakt, jak i horyzont czasowy obowiązywania dokumentu (maksymalnie 30 lat) wydają się podstawą do twierdzenia, jakoby KRK 2050 stanowiło akt planowania najwyższy rangą w strukturze strategicznego zarządzania krajem; pogląd ten podziela część środowiska badającego ową strukturę (Augustowski, Śniegocki, Wetmańska, Wojtyło 2024: 9). Niestety, nie znajduje się odzwierciedlenia go w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która, jako dokument zawierający wnioski z analizy trendów rozwojowych o charakterze krajowym i światowym, jedynie określa koncepcje rozwoju kraju oraz identyfikuje wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w celu opracowania potencjalnych scenariuszy rozwoju. Pogląd o pryncypialnej pozycji hierarchicznej KRK 2050 może zostać oparty na wnioskach z wykładni autentycznej aktu planowania, albowiem Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej określa na wstępie KRK 2050 jako „dokument-drogowskaz dla planowania rozwoju państwa mający dać szeroki kontekst w dłuższej perspektywie czasowej” (MFIPR 2024: 2), jednak wątpliwe pozostaje jego umocowanie ustawowe w tej roli.

Warte podkreślenia jest umiejscowienie KPEiK-u w strukturze strategicznych aktów planowania. Zgodnie z rozporządzeniem UE 2018/1999 wszelkie akty planistyczne i polityki publiczne z dziedziny energetyczno-klimatycznej powinny być spójne z aktualnymi wersjami KPEiK-u. Taka konstrukcja wymogu względem tego aktu planowania pozwala wnioskować, że w zakresie energii i klimatu jest to dokument najwyższy hierarchicznie. Niestety, zarówno wstrzymany proces aktualizacji PEP 2040, jak i przedłużający się proces aktualizacji KPEiK-u powodują kryzys w strategicznym zarządzaniu polityką klimatyczną (Rosicki 2015; Augustowski, Śniegocki, Wetmańska, Wojtyło 2024: 17). Jednocześnie Polska jest jedynym krajem unijnym, który wciąż nie przygotował długoterminowej strategii określającej swój wkład do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r.

W kontekście formy prawnej aż dwanaście z badanych aktów planowania zostało przyjętych w formie uchwały Rady Ministrów, z czego na dziesięć z nich forma ta została narzucona ustawowo.

6.2. Moc obowiązująca aktów planowania

Akty planowania dotyczące ochrony środowiska i polityki klimatycznej, oparte na przepisach ustawowych lub wynikające bezpośrednio z wymogów prawa unijnego, zazwyczaj zajmują bardziej stabilną i wyraźną pozycję niż te, które nie mają takiego formalnego umocowania. Istotne jest również ich miejsce w ogólnokrajowym systemie strategicznego zarządzania oraz powiązania z innymi dokumentami planowania. Dokumenty, które są ze sobą silnie powiązane i wzajemnie się wspierają, są znacznie trudniejsze do unieważnienia bez wywołania negatywnych konsekwencji dla całego systemu, w którym wiele planów poruszających kwestie środowiskowe i klimatyczne byłoby zagrożonych „efektem domina”.

W obecnym kontekście politycznym rośnie ryzyko podejmowania prób podważenia ważności określonych aktów planowania. Jak wskazują liczne analizy dotyczące podejścia środowisk prawicowo-populistycznych do problematyki środowiskowej i klimatycznej, coraz bardziej zauważalne staje się zjawisko tzw. przyswojenia kwestii zmiany klimatu (Skoglund, Strippel 2018: 345–365). Otwarte zaprzeczanie ich istnieniu staje się coraz rzadsze – nawet wśród ugrupowań skrajnie prawicowych bywa już postrzegane jako pogląd marginalny czy wręcz ekscentryczny. Zamiast tego pojawia się strategia retorycznego uznania zmian klimatycznych, połączonego z jednoczesnym zmniejszaniem ich znaczenia oraz bagatelizowaniem potencjalnych skutków. Takie „ujarzmienie” tematu nie oznacza jednak rezygnacji ze sceptycyzmu – wciąż obecna jest silna nieufność wobec naukowców, IPCC oraz organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, które oskarżane są o liberalne stronnictwo i polityczne uprzedzenia, rzekomo wpływające na sposób uprawiania nauki o klimacie (Fisher 2019: 133–152). Mając na uwadze obserwowalny wzrost poparcia środowisk politycznych, które wpisują się w nurt sceptycyzmu, a nawet negacji wobec zmiany klimatu, właściwe jest podkreślenie poglądu J. Jendrośki, M. Reese’a i L. Squintani, którzy powołując się na orzecznictwo francuskie i niemieckie, alarmują, że konieczne jest przyjmowanie takich polityk i ram prawnych, które są przede wszystkim zdolne do rzeczywistego osiągnięcia celów w zakresie mitygacji i adaptacji do zmiany klimatu (Jendrośka, Reese, Squintani 2021: 87–116).

Pośród badanych aktów planowania ponad połowa (dziewięć) pozostaje nieaktualna bądź znajduje się w fazie projektowania. Obserwacja ta może budzić poważne zastrzeżenia co do sprawczości i spójności systemu zarządzania strategicznego w Polsce. W przypadku aktów planowania takich jak KPOP, gdzie aktualizacja zgodna jest z harmonogramem modyfikacji dokumentu, bądź SDC, która nie jest obciążona zobowiązującymi terminami, sytuacja ta jest, z formalnego punktu widzenia, całkowicie uzasadniona. Brak uchwalenia lub aktualizacji reszty z nich jest alarmujący.

W szczególności niebezpieczna jest sytuacja, gdy ów brak spełnia znamiona niewypełnienia zobowiązania określonego w unijnych aktach prawnych. Spośród badanych aktów planowania mamy z nią do czynienia w przypadku KPEiK-u, KPRdL, KPRB i PSK. Zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w rozporządzeniu (UE) 2018/1999 KPEiK jest ustanawiany na okres 10 lat i podlega obowiązkowi aktualizacji w połowie tego okresu. Część państw członkowskich, do których należała między innymi Polska, nie miała przygotowanych wcześniej PSK oraz KPRB. Wobec tych krajów zastosowano art. 14 ust. 2 przywoływanego rozporządzenia, który nakładał obowiązek dostarczenia uzupełnionych o te akty planowania finalnych wersji KPEiK do 30 czerwca 2024 r. Do tej pory Komisja otrzymała 22 plany, jednak pięć państw – w tym Polska – nie dopełniło tego obowiązku (Enrad 2025). KPRB w czerwcu 2025 r. jest już gotowy, natomiast PSK znajduje się w fazie projektowania po etapie konsultacji publicznych, które zakończyły się w czerwcu 2025 r. Sytuacja ta rodzi potencjalne niebezpieczeństwa mogące objawiać się na przykład w ograniczonym dostępie do funduszy unijnych, które pełnią kluczową rolę w planowanych inwestycjach krajowych. Tożsamym ryzykiem obarczone są skutki przedłużającej się aktualizacji KPRdL na lata 2026–2030, która zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia LULUCF powinna zostać przedłożona Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2023 r.

Nieaktualne akty planistyczne, których uchwalenie lub zaktualizowanie nie jest wypełnieniem zobowiązania określonego w prawie wspólnotowym, nie powodują zagrożenia w postaci ograniczonego dostępu do środków unijnych, ale stanowią realną przeszkodę w strategicznym zarządzaniu państwem. Pozytywny wydaje się fakt, że prace mające skutkować uchwaleniem długoterminowej strategii KRK 2050 są na finalnym etapie. Nie można powiedzieć tego o akcie planowania, który pełni rolę ŚSRK w krajowej strukturze planowania rozwoju – SOR, zgodnie z art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony został na okres 10 lat w 2015 r. Oznacza to, że aktualizacja aktu powinna zostać przeprowadzona najpóźniej w 2025 r. Niestety, obecny stan projektowania nie wskazuje na to, by termin ten został dotrzymany. Oddzielnym aspektem jest fakt, że SOR na początku bieżącej dekady przestał odpowiadać na wyzwania współczesnej rzeczywistości. Kontekst społeczno-gospodarczy uległ istotnej transformacji pod wpływem przyspieszających procesów transformacji energetyczno-klimatycznej, intensyfikującej się cyfryzacji, długofalowych skutków pandemii COVID-19 oraz pogłębiających się zagrożeń geopolitycznych, w szczególności w kontekście napaści Rosji na Ukrainę. Jeśli dojdzie do sytuacji, w której ŚSRK traktowany będzie jako akt nieobowiązujący lub nieważny, stawia to pod znakiem zapytania moc wiążącą podległych mu zintegrowanych strategii sektorowych, takich jak PEP 2030 czy SRT. Wadliwość aktów planowania oraz ich hierarchiczny wpływ na całą strukturę zarządzania strategicznego, znacząco wykraczają poza obszar

tematyczny tego opracowania, jednak warto podkreślić ryzyko destabilizacyjne, które taka sytuacja może za sobą nieść.

Mimo że na ten moment większość zintegrowanych strategii sektorowych ma moc obowiązującą aktów planowania, to w odniesieniu do części z nich podkreśla się brak aktualności względem dynamicznego rozwoju świata. Do tego typu aktów planowania zaliczyć można bez wątpienia PEP 2040, co do którego panuje przekonanie, że był nieaktualny już w momencie uchwalenia (Wiejski, Wojtyła 2023: 17), a niespodziewane wydarzenia geopolityczne, zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę, tylko pogłębiły jego braki (Tokarski 2024: 63).

6.3. Charakterystyka norm zawartych w badanych aktach planowania

Ze względu na objętość wykazanych aktów planowania analiza szczegółowa ich treści oraz wynikająca z niej próba scharakteryzowania poszczególnych elementów normatywnych znacznie wykraczałaby poza przyjęte standardy publikacji. W niniejszym opracowaniu analiza charakterystyki norm zawartych w aktach planowania stanowić będzie próbę esencjonalnego zbadania ich na podstawie wyodrębnienia wspólnych typów norm, występujących powszechnie w każdym wykazanym w tekście akcie planowania. Należy jednak zaznaczyć, że z tej części analizy zostało wyłączone KRK 2050, które jest dokumentem wizyjnym, nie zawiera celów, nie wskazuje konkretnych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za dane działanie – pełni rolę podręcznika wartości dla przygotowujących inne akty planistyczne, zwłaszcza z dziedziny polityki rozwojowej.

Typem normy prawnej zdecydowanie dominującym w treści badanych aktów planowania jest szeroko rozumiana norma planowa. Jej specyfika była pobieżnie zarysowana we wcześniejszej części artykułu, jednak ze względu na złożony charakter należy przyjrzeć się temu typowi norm w bardziej szczegółowym ujęciu. Jak wykazano wcześniej, charakter normy planowej można uzależnić od formy aktu planowania ją zawierającego, zatem zdecydowana ich większość mogłaby zostać uznana za normy obowiązujące wewnątrznie, tj. normy, które nie mają możliwości kształtowania praw i obowiązków podmiotów spoza organu administracji je ustanawiającego (Knosala 1998: 171–175). Jednak jak słusznie zauważa R. Stasikowski, normy planowe wykazują bardzo silny związek z normami prawa powszechnie obowiązującego, albowiem mogą przedmiotowo wiązać interes podmiotów innych niż adresaci normy stricte wewnętrznej (Stasikowski 2009: 23–39). Uważa on, że normy planowe nie mogą stanowić podstawy prawnej roszczeń obywateli, ale powinny stanowić podstawę prawną obowiązków państwa wobec nich. Co ważne, pojawiają się interpretacje, które mogłyby podważyć to twierdzenie na podstawie interpretacji prawa międzynarodowego, a konkretnie na podstawie Konwencji o dostępie do informacji,

udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która została podpisana 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Bar 2023: 33–50). Warta podkreślenia jest również dyskusja, która toczy się wokół charakteru adresata normy planowej. Pojawiają się poglądy, że normy planowe wyznaczają, najczęściej za pomocą indykatorów, cel, który powinien zostać osiągnięty poprzez wykonanie konkretnych zadań przez indywidualnie wskazane podmioty lub grupy podmiotów, zatem można określić je mianem norm o charakterze indywidualno-konkretnym (Dąbek 2013: 76–103). Zarazem jednak często przyjmowana jest opinia W. Brzezińskiego, charakteryzującego normy planowe jako normy generalne o szczególnym charakterze, zarówno ogólnym, jak i konkretnym (Brzeziński 1974: 251–255). Najczęściej poprzez wyznaczone cele normy te obarczone są obowiązkiem ich realizacji w wyznaczonym terminie.

R. Stasikowski, dokonując analizy doktryny niemieckiego prawa administracyjnego, zwrócił uwagę na różnicę w konstrukcji prawnej norm planowych (którym nadał miano norm zawierających programy finalne lub zadaniowe) i klasycznych norm prawnych (które określił jako normy kondycyjne): „Pierwotnie normy prawne programowały pewne zachowania podmiotów prywatnych, podając w swej treści cele do zrealizowania, instrumenty, sankcje, adresatów, organy oraz kryteria kontroli zachowań jednostek. Określa się je jako normy zawierające programy warunkowe (*Konditionalprogramm*). Wraz z administracją świadcząca pojawiły się nowe kategorie norm prawnych, które ograniczały się nierzadko do wskazania jedynie celu lub celów, które mają być osiągnięte. Te zostały nazwane normami zawierającymi programy finalne (*Finalprogramm*). Zabezpieczenie ich wykonania zwykle następuje przez kompletny opis zadań publicznych, które muszą zostać wykonane, by mógł zostać zrealizowany program finalny, oraz kompletny zestaw zagadnień organizacyjnych i proceduralnych związanych z danym zadaniem lub konglomeratem zadań publicznych. Normy tego rodzaju zawierają programy zadaniowe (*Aufgabenprogramm*)”.

Drugim typem norm prawnych, które występują w badanych aktach planowania, są normy planowo-parametryczne (Ostrowska, Salachna, Tyniewicki [red.] 2024: art. 50). Choć dominują one w obszarze prawa finansowego, pojawiają się również w aktach planowania, takich jak KPEiK czy KPGO. W literaturze norma parametryczna rozumiana jest jako norma postępowania, której przedmiot wyznaczany jest przez wielkość liczbową, czyli parametr (Bonczkowski 2017: 150). Ujęcie normy parametrycznej w dwuczłonnie „planowo-parametryczna” oznacza, że dana norma planowa określa cel przedmiotowego działania w postaci parametru. W kontekście normy planowo-parametrycznej ciekawa jest kwestia jej analizy z punktu widzenia koncepcji dwóch norm funkcjonalnie sprzężonych. W duchu owej koncepcji przyjmuje się, że dana norma planowo-parametryczna jest to

norma sankcjonowana ze względu na jakąś inną normę, która aktualizuje się dopiero w momencie naruszenia owej normy sankcjonowanej (Lang 2008: 22).

7. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, akty planowania z zakresu ochrony środowiska i polityki klimatycznej, które określają cele oraz formułują pośrednio lub bezpośrednio obowiązki, zajmują złożoną pozycję w krajowym systemie prawnym. Są one co do zasady pozbawione mocy wiążącej w rozumieniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz mogą istotnie wpływać na działania administracji oraz realnie kształtować politykę publiczną. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od spójności systemowej, klarowności celów oraz ich powiązania z instrumentami wykonawczymi i finansowymi.

Po drugie, wiele z obowiązujących dokumentów strategicznych jest nieaktualnych, co stawia pod znakiem zapytania ich adekwatność wobec dynamicznie zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych i klimatycznych. Zjawisko to szczególnie widoczne jest w odniesieniu do dokumentów takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 czy Polityka Energetyczna Polski 2040. Brak ich aktualizacji lub przedłużający się proces opracowywania nowych strategii osłabia możliwość skutecznej realizacji wskazanych w nich celów, a także utrudnia wypełnianie powiązanych z nimi obowiązków, w tym zobowiązań międzynarodowych i reagowanie na wyzwania środowiskowe.

Wreszcie, w świetle powyższych ustaleń konieczne wydaje się przyjęcie modelu zarządzania planistycznego, który nie tylko porządkuje hierarchię i rolę poszczególnych aktów planowania, ale również nadaje im większą spójność prawną i praktyczną skuteczność. Niezbędna jest też refleksja ustawodawcza nad wzmocnieniem formalnoprawnego statusu tych dokumentów – tak, aby ich wdrażanie mogło być efektywnie monitorowane, a cele i obowiązki – realnie egzekwowane.

Bibliografia

Międzynarodowe akty prawne

- Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.

Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe pactwa wodnego, podpisana 2 lutego 1971 r. w Ramsarze.

Unijne akty prawne

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Dz.U. UE. L. z 1994 r. Nr 365, s. 10 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy. Dz.U. UE. L. z 2008 r. Nr 152, s. 1 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE. Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 344, s. 1 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Wersja przekształcona.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013. Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, s. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE. Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 156, s. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999. Europejskie prawo o klimacie.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, Dz.U. UE. L. z 2023 r. Nr 130, s. 1 z późn. zm.

Krajowe akty prawne

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

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.

Opracowania

- Augustowski, Wojciech, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska i Michał Wojtyło. 2024. *KRK 2050 i co dalej? Od koncepcji rozwoju do zintegrowanego planowania strategicznego*. Warszawa: Instytut Reform.
- Bar, Magdalena. 2023. Access to justice regarding plans and programmes related to the environment – Polish law in the light of Article 9.3 of the Aarhus Convention. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 21(1): 33–50. DOI: 10.25167/osap.5005.
- Bettini, Giovanni, Anna Casaglia. 2024. From denial to domestication: Unpacking Italy's right-wing approach to climate migration and security. *Geoforum* 155: 104079.
- Bonczkowski, Michał. 2017. O normie parametrycznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79(4): 149–162. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.4.12>.
- Brzeziński, Wacław. 1974. Normy planowe i wytyczne. W: *Teoria państwa i prawa. Wybór tekstów*, (red.) Stanisław Ehrlich, 251–255. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dąbek, Dorota. 2013. Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 3(11): 76–103.
- Duniewska, Zofia. 1998. *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ferdous, Jahid. 2016. Organization Theories: From Classical Perspective. *International Journal of Busines. Economics and Law* 9(2): 1–6.
- Fischer, Frank. 2019. Knowledge politics and post-truth in climate denial: on the social construction of alternative facts. *Critical Policy Studies* 13(2): 133–152.
- Goździewicz-Biechońska, Justyna. 2018. Wykładnia norm planowych w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wstępne. *Studia Prawnicze KUL* 2(74): 27–45.
- Górski, Marek. 2017. Strategie, plany i programy. W: *Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Konrad Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 185–231. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Herma, Cezary. 2008. Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego. W: *Traktat z Lizbony Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, (red.) Jan Barcz, 111–155. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Jakimowicz, Wojciech. 2006. *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Jaśkiewicz, Jacek. 2014. Komentarz do art. 4. W: *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 15.06.2025.
- Jendrońska, Jerzy, Moritz Reese i Lorenzo Squintani. 2021. Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 19(2): 87–116. <https://doi.org/10.25167/osap.4274>.
- Jeżewski, Jan. 2004. Polityka administracyjna zagadnienia podstawowe. W: *Administracja publiczna*, (red.) Jan Boć, 298–324. Poznań: Kolonia Limited.
- Knosala, Ernest. 1998. *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Kokocińska, Katarzyna. 2014. Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 77(3): 369–372.
- Maurer, Hartmut. 2003. *Ogólne prawo administracyjne*, (przeł.) Konrad Nowacki. Wrocław: Kolonia Limited.

- Ochendowski, Eugeniusz. 2006. *Prawo administracyjne*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Ostrowska, Anna. 2024. Komentarz do art. 50. W: *Finanse publiczne. Komentarz*, (red.) Joanna Małgorzata Salachna, Marcin Tyniewicki. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rosicki, Remigiusz. 2015. The Energy Policy of Poland up to 2050 – a Critical Analysis. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 1: 51–62.
- Skoglund, Annika and Johannes Striiple. 2018. From climate skeptic to climate cynic. *Critical Policy Studies* 13(3): 345–365.
- Stasikowski, Rafał. 2009. O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego* 5: 23–29.
- Tokarski, Stanisław. 2024. Priorytety transformacji energetyki na początku 2024 r. *Nowa energia* 1(92): 58–65.
- Wiejski, Paweł i Michał Wojtyło. 2023. *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*. Warszawa: Instytut Reform.
- Wierzbowski, Marek. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Właźlak, Katarzyna. 2009. Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego* 6: 22–24.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Materiały źródłowe

- KRK 2050 Koncepcja Rozwoju Kraju, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024.
- PEP 2040, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- KPRB, Krajowy Plan Renowacji Budynków (wcześniej: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków), Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Warszawa 2022.
- KPRdL, Krajowy Plan Rozliczeń dla Leśnictwa, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- KPEiK, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu na lata 2021–2030 (wraz z aktualizacjami), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2019 / aktualizacja: 2023.
- KPGO 2028, Krajowy plan gospodarki odpadami 2028, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022.
- KPOZP, Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza, Ministerstwo Klimatu, Warszawa 2019.
- KPOB, Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 z perspektywą do 2030, Ministerstwo Klimatu, Warszawa 2020.
- PSK, Plan społeczno-klimatyczny, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2023.
- PEP 2030, Polityka Ekologiczna Państwa 2030, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2019.
- PSP 2025, Polityka Surowcowa Państwa 2025, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2023.
- PSW 2030, Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- SDC, Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.

SRT, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019.

SZRWRIR, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2020.

SPA 2020, Strategiczny Plan Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do 2030, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.

Strony internetowe

<https://enerad.pl/unia-upomina-polske-brak-zaktualizowanego-planu-kpeik-moze-skonczyz-sie-kara/>. Dostęp: 10.06.2025 r.

**Ochrona wierzycieli niewypłacalnego dłużnika
w postępowaniu upadłościowym
a pierwszeństwo restrukturyzacji przed upadłością –
analiza efektywności postępowań upadłościowych
w świetle ekonomicznej analizy prawa**

**Creditor Protection in Insolvency Proceedings and the Priority
of Restructuring Over Bankruptcy – An Analysis of the Effectiveness
of Insolvency Proceedings in Light of Economic Analysis of Law**

PRZEMYSŁAW MOGIEŁKA

0009-0009-7283-4761, pmogielka@kapm.pl

Citation: Mogielka, Przemysław. 2025. Ochrona wierzycieli niewypłacalnego dłużnika w postępowaniu upadłościowym a pierwszeństwo restrukturyzacji przed upadłością – analiza efektywności postępowań upadłościowych w świetle ekonomicznej analizy prawa. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2). DOI: 10.25167/osap.6061.

Abstract: The article analyses creditor protection mechanisms in Polish bankruptcy proceedings and the statutory priority of restructuring over bankruptcy from the perspective of the economic analysis of law. The author posits that these mechanisms can be considered economically efficient only if they genuinely increase the aggregate value available to creditors and society. The main research question concerns the way in which legal instruments addressing the “common pool problem” function in practice, including the automatic stay limiting the race of creditors, the absolute priority rule and the hierarchy of claims. Additional questions focus on the impact of these instruments on transaction costs and procedural efficiency, as well as the role of the trustee and judge-commissioner in shaping the effectiveness of insolvency proceedings. The article also examines whether the statutory priority of restructuring over bankruptcy is economically justified in light of law and economics theory. The analysis employs the dogmatic-legal method supplemented by economic analysis of law and a review of empirical studies on the real efficiency of insolvency proceedings in Poland.

and selected jurisdictions. The results indicate that, despite a normative framework aimed at protecting the bankruptcy estate and optimising its distribution, Polish bankruptcy proceedings remain characterised by low recovery rates, high transaction and procedural costs and excessive duration. These factors undermine the real level of creditor protection and increase the cost of capital. At the same time, the priority of restructuring is justified only where the going-concern value significantly exceeds liquidation value and institutional capacity allows timely procedures. The conclusions emphasise the need for a more balanced model that integrates creditor protection with debtor viability and broader social costs of insolvency.

Keywords: bankruptcy proceedings, restructuring, creditor protection, procedural efficiency, economic analysis of law

Streszczenie: Artykuł analizuje mechanizmy ochrony wierzycieli w polskim postępowaniu upadłościowym oraz ustawową zasadę pierwszeństwa restrukturyzacji przed upadłością w perspektywie ekonomicznej analizy prawa. Autor stawia tezę, że rozwiązania te mogą być uznane za ekonomicznie efektywne jedynie wówczas, gdy prowadzą do zwiększenia łącznej wartości dostępnej dla wierzycieli i społeczeństwa, a nie wyłącznie do redystrybucji strat. Główne pytanie badawcze dotyczy funkcjonowania w praktyce instrumentów służących rozwiązywaniu tzw. problemu wspólnego dobra, w tym wstrzymania postępowań egzekucyjnych (*automatic stay*), ograniczającego „wyścig wierzycieli”, zasady absolutnego pierwszeństwa oraz hierarchii zaspokojenia wierzytelności. Pytania pomocnicze koncentrują się na wpływie tych instrumentów na koszty transakcyjne i efektywność postępowania oraz na roli syndyka i sędziego-komisarza w kształtowaniu sprawności procedur. Analizie poddano również ekonomiczne uzasadnienie ustawowego priorytetu restrukturyzacji przed upadłością. W badaniach zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną o narzędzia ekonomicznej analizy prawa oraz przegląd badań empirycznych dotyczących rzeczywistej efektywności postępowań upadłościowych w Polsce i w wybranych państwach. Wyniki wskazują, że pomimo normatywnego modelu nakierowanego na ochronę masy upadłości i jej optymalny podział, polskie postępowania upadłościowe pozostają obciążone niską stopą zaspokojenia wierzytelności, wysokimi kosztami transakcyjnymi i nadmiernym czasem trwania, co ogranicza realny poziom ochrony wierzycieli i podwyższa koszt kapitału. Jednocześnie pierwszeństwo restrukturyzacji jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy wartość przedsiębiorstwa przewyższa wartość likwidacyjną, a warunki instytucjonalne umożliwiają sprawne procedowanie. Wnioski podkreślają potrzebę wypracowania bardziej zrównoważonego modelu łączącego ochronę wierzycieli z oceną zdolności dłużnika do kontynuowania działalności oraz uwzględniającego szersze koszty społeczne niewypłacalności.

Słowa kluczowe: postępowanie upadłościowe, restrukturyzacja, ochrona wierzycieli, efektywność postępowań, ekonomiczna analiza prawa

1. Wprowadzenie

Prawo upadłościowe jest jednym z głównych filarów efektywnego systemu prawnego w gospodarce rynkowej. Jego nadrzędnym celem jest skuteczne rozwiązanie sytuacji niewypłacalnego dłużnika przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów wierzycieli (Hrycaj, Wprowadzenie 2022: 7–13). Teoretyczne

uzasadnienie istnienia oraz kształtu procedur upadłościowych można odnaleźć w ekonomicznej analizie prawa (Cooter i Ulen 2009). W ekonomii podnosi się, że skuteczne prawo upadłościowe jest niezbędnym elementem każdej gospodarki wolnorynkowej, wspomagającym wzrost gospodarczy (Jackson i Skeel, *Bankruptcy and Economic Recovery* 2013: 1–37).

Niniejszy artykuł ma na celu analizę teoretycznych aspektów ochrony wierzycieli w postępowaniu upadłościowym z wykorzystaniem narzędzi ekonomicznej analizy prawa oraz odniesienie tych rozważań do rzeczywistej efektywności postępowań upadłościowych. Celem artykułu jest także ustalenie, czy mechanizmy preferencji ustawodawcy co do pierwszeństwa restrukturyzacji przedsiębiorstwa przed upadłością są ekonomicznie uzasadnione. Badanie przeprowadzone w niniejszym artykule jest istotne z kilku powodów. Po pierwsze, efektywne prawo upadłościowe jest kluczowym elementem wspierającym rozwój gospodarczy poprzez zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ochronę praw wierzycieli. Po drugie, analiza ekonomiczna pozwala na lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania postępowania upadłościowego oraz identyfikację obszarów wymagających interwencji ustawodawcy. Po trzecie, w obliczu globalnych kryzysów gospodarczych rola efektywnych procedur upadłościowych w utrzymaniu stabilności systemu finansowego nabiera szczególnego znaczenia. Niedostateczna skuteczność systemów prawa upadłościowego stała się szczególnie widoczna w trakcie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 (Gómez 2020: 8–26).

W niniejszym artykule przeanalizowane zostaną teoretyczne podstawy ekonomicznej analizy prawa upadłościowego, ze szczególnym uwzględnieniem problemu wspólnego dobra (*common pool problem*) oraz kwestii ochrony masy upadłości (*size of the pie*) i jej podziału pomiędzy wierzycieli (*division of the pie*). W dalszej kolejności omówiona zostanie konstrukcja przepisów dotyczących wstrzymania egzekucji (*automatic stay rule*) jako instrumentu zapobiegającego tzw. wyścigowi wierzycieli, a także zasada absolutnego pierwszeństwa zaspokojenia wierzycieli (*absolute priority rule*). Analiza obejmie również zagadnienia związane z kosztami transakcyjnymi w postępowaniu upadłościowym oraz rolą sędziego-komisarza i syndyka w procesie maksymalizacji wartości masy upadłości. Kolejna część opracowania poświęcona zostanie problematyce pierwszeństwa restrukturyzacji przed postępowaniem upadłościowym. Teoretyczne podstawy ochrony interesów wierzycieli w postępowaniu upadłościowym zostaną skonfrontowane z analizą rzeczywistej skuteczności mechanizmów ochronnych w świetle dostępnych badań empirycznych. Na koniec zostaną sformułowane wnioski podsumowujące przeprowadzone rozważania.

W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz szeroko wykorzystano narzędzia ekonomicznej analizy prawa upadłościowego.

2. Teoretyczne podstawy ochrony wierzycieli z perspektywy ekonomicznej analizy prawa

2.1. Ekonomiczna analiza prawa upadłościowego – zagadnienia ogólne

Jednym z fundamentalnych problemów ekonomicznej analizy prawa upadłościowego jest tzw. problem wspólnego dobra (*common pool problem*) sformułowany przez Thomasa H. Jacksona w jego przełomowej pracy *Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain*, opublikowanej w 1982 r. (Jackson, *Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain* 1982). Problem tzw. wspólnego dobra powstaje, gdy wielu wierzycieli konkuruje o ograniczone zasoby niewypłacalnego dłużnika. Bez odpowiednich regulacji prawnych indywidualne działania wierzycieli, zmierzające do zaspokojenia własnych roszczeń, mogłyby prowadzić do nieefektywnej likwidacji wartościowych aktywów majątku dłużnika (Jackson 1986). T.H. Jackson opracował tzw. heurystykę „umowy wierzycieli”, w której prawo upadłościowe jest rozumiane jako normatywna implementacja hipotetycznej umowy (*creditors' bargain*), którą wszyscy wierzyciele (zabezpieczeni, niezabezpieczeni), udziałowcy, menedżerowie zawarliby *ex ante* (przed wystąpieniem niewypłacalności dłużnika), gdyby mogli negocjować bez kosztów transakcyjnych (Coase 1960: 1–44). Głównym celem opisanej hipotetycznej umowy byłoby rozwiązanie problemu „wspólnego dobra” lub „dylematu więźnia” – destrukcyjnego wyścigu wierzycieli po aktywa niewypłacalnego dłużnika. Stworzenie zbiorowej procedury dochodzenia wierzytelności pozwala zmaksymalizować wartość masy upadłości dostępnej do podziału. Zgodnie z powyższą heurystyką uprawnienia nabyte przez strony przed upadłością powinny być respektowane w postępowaniu upadłościowym. Odstępstwa od praw nabytych przez wierzycieli przed powstaniem stanu niewypłacalności uzasadnione są tylko wtedy, gdy służą maksymalizacji wartości masy upadłości. Przykładami takich uzasadnionych odstępstw są m.in. automatyczne wstrzymanie egzekucji (*automatic stay*) czy unikanie preferencji (*preference avoidance*), które zapobiega faworyzowaniu wierzycieli przez dłużnika. Odstępstwo od powyższych uprawnień wierzycieli w celach czysto redystrybucyjnych jest zdaniem T.H. Jacksona nieuzasadnione (Jackson 1982). R.E. Scott wskazuje, że heurystyka „umowy wierzycieli” ma znaczną moc wyjaśniającą, ale nie tłumaczy w pełni wszystkich aspektów prawa upadłościowego, zwłaszcza tych o charakterze redystrybucyjnym lub wprowadzających podział ryzyka (*risk sharing*) (Scott 1986: 690–708).

D.G. Baird i T.H. Jackson rozwinęli koncepcję problemu wspólnego dobra, argumentując, że prawo upadłościowe powinno być zaprojektowane w taki sposób, aby zapobiegać indywidualnym działaniom wierzycieli wobec aktywów dłużnika, które mogłyby kolidować z wykorzystaniem tych aktywów prefero-

wanym przez wszystkich wierzycieli jako grupę. Autorzy podkreślają, że celem postępowania upadłościowego nie jest utrzymanie przedsiębiorstwa za wszelką cenę, lecz wykorzystanie jego aktywów w sposób, który najlepiej służy interesom wszystkich posiadających prawa do tych aktywów (tzw. praw pozaupadłościowych). Sprzeciwiają się oni modyfikowaniu praw wierzycieli zabezpieczonych wyłącznie w imię promowania restrukturyzacji jako celu samego w sobie (Baird i Jackson 1984: 97–130).

Ekonomiczna analiza prawa upadłościowego skupia się na osiągnięciu przez ustawodawcę efektywności regulacji prawnych. T.H. Jackson i D.G. Baird definiują efektywność postępowania upadłościowego jako maksymalizację łącznej wartości aktywów dłużnika przeznaczonych na spłatę wszystkich wierzycieli (Baird i Jackson 1984: 97–130). D.G. Baird dokonuje eksperymentu myślowego i wskazuje, że w przypadku braku prawa upadłościowego zamiast systemu zapewniającego uporządkowane rozwiązywanie kwestii zadłużenia, system prawny opierałby się wyłącznie na indywidualnych działaniach wierzycieli i prawie poza upadłościowym w celu rozwiązania kwestii niewypłacalności (Baird 1987: 173–193).

Problematyka instytucji prawa upadłościowego oraz problem wspólnego dobra analizowane są także w teorii gier, jako problem tzw. gry w bankruta (*bankruptcy game*). T.H. Jackson wykorzystuje elementy teorii gier do analizy problemu wspólnego dobra w postępowaniu upadłościowym, modelując interakcje między wierzycielami jako tzw. dylemat więźnia. W klasycznym dylemacie więźnia indywidualna racjonalność wierzycieli prowadzi do wyniku, który jest suboptymalny z perspektywy zbiorowej (Jackson 1986). Podobnie w przypadku niewypłacalności dłużnika indywidualne działania wierzycieli dążących do zaspokojenia własnych roszczeń mogą prowadzić do wyniku, który jest nieefektywny dla ogółu wierzycieli. D.G. Baird i R.C. Picker wykorzystują teorię gier do analizy negocjacji w postępowaniach restrukturyzacyjnych, modelując je jako grę przetargową. Autorzy ci wskazują, że asymetria informacji oraz różnice w sile przetargowej poszczególnych uczestników postępowania mogą prowadzić do nieefektywnych ekonomicznie wyników (Baird i Picker, A Simple Noncooperative Bargaining Model of Corporate Reorganizations 1991: 311–349).

W polskiej literaturze zastosowanie teorii gier do analizy postępowania upadłościowego jest mniej rozpowszechnione, choć pojawiają się pierwsze prace dotyczące możliwości analizy szeroko pojętego prawa o niewypłacalności z wykorzystaniem instrumentów teorii gier (Mogiełka 2023).

Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa postępowanie upadłościowe reguluje relacje między wierzycielami i koncentruje się na zagadnieniach redystrybucji majątku dłużnika na ich rzecz, określając zasady ochrony aktywów dłużnika oraz sposoby podziału majątku niewypłacalnego dłużnika pomiędzy poszczególnych wierzycieli (Jackson 1982). Reguły prawa upadłościowego w kontekście problemu wspólnego dobra można podzielić na dwie grupy: pierwsza

zmierza do ustalenia, jak wiele spośród aktywów przedsiębiorstwa ma zostać użytych do zaspokojenia zobowiązań dłużnika (*the size of the pie*), a druga określa, w jaki sposób aktywa te powinny zostać podzielone pomiędzy wierzycieli (*division of the pie*) (Adler 1994: 1107–1150). Opisane wyżej grupy reguł odnoszą się wprost do pojęcia tzw. masy upadłości.

Sposób, w jaki majątek upadłego zostanie podzielony w prawie upadłościowym, jest silnie uzależniony od praw wierzycieli, które powstały przed ogłoszeniem upadłości, na mocy innych przepisów prawa (np. prawa rzeczowego, zobowiązań). T.H. Jackson argumentuje, że nie można sensownie dyskutować o prawie upadłościowym, jeśli się pomija zasady dotyczące zobowiązań czy prawa rzeczowego, gdyż to one nadają sens działaniom wierzycieli w postępowaniu upadłościowym (Jackson 1982).

Ekonomiczne cele upadłości zmierzają do zapewnienia wierzycielom odpowiedniej wysokości spłaty, tj. takiej, która nie spowoduje zmiany w kosztach pozyskania kredytu. Droższy kredyt powoduje określone negatywne konsekwencje w gospodarce (White 2005:1–78). Działania wierzycieli i dłużnika powinny minimalizować całkowity koszt kredytu w gospodarce. Oznacza to, że wszelkie zasady zwiększające ryzyko odzyskania wierzytelności przez wierzycieli, a w konsekwencji prowadzące do wyższych stóp procentowych jako rekompensaty za to ryzyko, są niepożądane w gospodarce rynkowej (Jackson 1982). Prawo upadłościowe powinno dawać bodźce przedsiębiorstwom do inwestowania i konsumowania efektywnie zanim pojawi się ewentualny kryzys.

Podstawowe ekonomicznie uzasadnione odstępstwo od uprawnień wierzycieli, które powstały przed ogłoszeniem upadłości, wyraża się w powstrzymaniu wierzycieli przed tzw. wyścigiem w zakresie dochodzenia wierzytelności z majątku dłużnika przed innymi wierzycielami (Adler 2018: 1854–1864). Natychmiastowe dochodzenie wierzytelności przez wielu wierzycieli może zmusić dłużnika do zakończenia działalności operacyjnej, pomimo że bardziej ekonomicznie opłacalne byłoby kontynuowanie przez niego działalności. Wyścig wierzycieli jest nieefektywny ekonomicznie (Armour 2001: 1–62). Nieefektywność ekonomiczna może polegać również na tym, że pierwszy z wierzycieli może uzyskać zabezpieczenie na takim składniku majątku przedsiębiorstwa, bez którego nie będzie możliwe dalsze prowadzenie działalności operacyjnej. Zbyt wczesne zakończenie działalności operacyjnej stanowi nieefektywne wykorzystanie kapitału przedsiębiorstwa.

Uprawnienie do wstrzymania postępowań toczących się przeciwko dłużnikowi pozbawia wierzyciela zachęty do prowadzenia tzw. wyścigu po majątek przedsiębiorstwa poprzez odebranie nagrody za zwycięstwo w wyścigu. Usunięcie z systemu prawnego bodźca uczestniczenia przez wierzycieli w tzw. wyścigu po majątek przedsiębiorstwa poprzez narzucenie przez ustawodawcę kolektywnej

procedury zaspokajania wierzytelności jest tradycyjnym ekonomicznym uzasadnieniem prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego.

Prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne w swoim założeniu nie ma jednak eliminować bodźców pomiędzy wierzycielami do tego, żeby konkurowali ze sobą o pierwszeństwo w podziale majątku. Jedną z podstawowych metod podwyższenia swojej pozycji przy podziale majątku upadłego przedsiębiorstwa jest zabezpieczenie swojej wierzytelności.

Emanacją heurystyki umowy wierzycieli jest tzw. zasada uprzywilejowania wierzycieli zabezpieczonych, których uprawnienia wynikają z okresu przed ogłoszeniem upadłości (*absolute priority rule*). Istotną koncepcją w tym zakresie jest efektywność *ex ante* i *ex post* prawa upadłościowego, którą analizują L.A. Bebchuk i J.M.Fried. Autorzy ci rozróżniają efektywność *ex ante*, związaną z wpływem prawa upadłościowego na zachowania uczestników obrotu przed niewypłacalnością (np. wpływ na decyzje kredytowe), oraz efektywność *ex post*, dotyczącą maksymalizacji wartości aktywów dłużnika po ogłoszeniu upadłości (Bebchuk i Fried 1996).

2.2. Konstrukcja mechanizmów ochrony wierzycieli w polskim prawie upadłościowym

2.2.1. Ustalanie, ochrona i podział masy upadłości jako mechanizm redystrybucji majątku dłużnika

Normatywnym wyrazem ochrony interesów wierzycieli jest zasada optymalizacji, wyrażona w art. 2 ust. 1 p.u., zgodnie z którą postępowanie upadłościowe należy prowadzić tak, aby roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu (Adamus 2021). Główną funkcją postępowania jest tzw. funkcja windykacyjna, a wszelkie działania w postępowaniu upadłościowym powinny mieć na celu maksymalne wykorzystanie majątku upadłego w celu zaspokojenia roszczeń wierzycieli (Wołowski 2024: 81–92).

W orzecznictwie polskich sądów na problematykę efektywności mechanizmów prawa upadłościowego zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r. sygn. akt P 62/08. Podkreślono, że zasadą postępowania upadłościowego jest dominacja grupowego interesu wierzycieli, która jest związana z zasadą równomiernego zaspokojenia wierzycieli. Na zasadę maksymalnego i równomiernego zaspokojenia ogółu wierzycieli zwrócił uwagę także Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt XIII Ga 86/17. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r. sygn. akt II CSK 522/08 wyrażono pogląd, że przewidziany obowiązek dążenia do zaspokojenia wierzycieli upadłego w najwyższym stopniu odnosi się do osób prowadzących postępowanie upadłościowe.

Należy zauważyć, że ochrona wierzycieli w postępowaniu upadłościowym nie jest jednolita i podlega zróżnicowaniu. Po pierwsze, można ją klasyfikować według momentu powstania wierzytelności, wyróżniając wierzycieli, których roszczenia powstały przed ogłoszeniem upadłości, oraz tych, których wierzytelności powstały już po jej ogłoszeniu. Po drugie, kluczowe znaczenie ma podział na wierzycieli zabezpieczonych (rzeczowo) i niezabezpieczonych, co determinuje kolejność oraz sposób ich zaspokojenia (Lubicz-Posochowska 2013: 152–162).

W ramach regulacji dotyczących masy upadłości wyróżnić można dwie zasadnicze grupy przepisów: przepisy regulujące ustalanie i ochronę masy upadłości (*size of the pie*), które określają skład majątku upadłego podlegającego podziałowi i mechanizmy jego zabezpieczenia przed uszczupleniem, oraz przepisy dotyczące zasad podziału masy upadłości pomiędzy wierzycieli (ang. *division of the pie*), które ustanawiają kolejność i proporcje zaspokojenia poszczególnych kategorii wierzycieli, zapewniając strukturę redystrybucji dostępnych aktywów. Te dwie grupy regulacji stanowią fundament mechanizmu redystrybucji majątku niewypłacalnego dłużnika i warunkują efektywność procesu upadłościowego.

Wielkość i skład masy upadłości (ang. *size of the pie*) stanowią kluczowy element ochrony wierzycieli w postępowaniu upadłościowym, gdyż to od nich zależy stopień zaspokojenia wierzycieli. Ustawodawca przewidział szereg mechanizmów mających na celu zabezpieczenie i utrzymanie wartości masy upadłości (White 2005: 1–78).

Podstawowym mechanizmem ochrony wielkości masy upadłości jest nałożony na dłużnika obowiązek terminowego zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości wyrażony w art. 21 p.u., który jest zabezpieczony sankcją cywilną o charakterze odszkodowawczym (Witosz 2017: 37–46). Oprócz sankcji o charakterze cywilnoprawnym opisany wyżej obowiązek zabezpieczony jest sankcją karną (Currit 2021), choć regulacja w tym zakresie budzi szereg wątpliwości doktryny prawa (Adamus 2024: 91–103).

Aby zapobiec uszczuplaniu majątku dłużnika przed ogłoszeniem upadłości, przewidziano możliwość jego zabezpieczenia już na etapie rozpoznawania wniosku o ogłoszenie upadłości poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego (art. 38 p.u. i art. 38a p.u.) (Adamus 2019: 9–21) czy zarządcy przymusowego (art. 40 p.u.). (Adamus 2023: 68–77).

W celu zapewnienia wierzycielom jak najwyższego stopnia zaspokojenia ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą z dniem ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego (z art. 61 p.u.) (Zimmerman 2024). Masa upadłości obejmuje cały majątek dłużnika zarówno istniejący w chwili ogłoszenia upadłości, jak i majątek nabyty w toku postępowania (art. 62 p.u.) (Gurgul 2017). Przepis art. 57 p.u. nakłada na upadłego obowiązek wskazania i wydania całego majątku syndykowi, a niewywiązanie się z tego obowiązku może skutkować zastosowaniem

środków przymusu określonych w art. 58 p.u. (Wydrzyński i inni 2018: 70–81). Dodatkowo, na mocy art. 75 p.u., upadły traci prawo zarządu i możliwość rozporządzania mieniem wchodzącym do masy upadłości, co zabezpiecza majątek przed ewentualnym uszczupleniem przez upadłego (Janda 2023). Czynności upadłego dotyczące mienia wchodzącego do masy upadłości są nieważne z mocy prawa na podstawie art. 77 p.u. (Chrapoński 2021). Dla ustalenia wielkości masy upadłości ustawodawca nałożył na syndyka obowiązek sporządzenia spisu inwentarza, zgodnie z art. 69 p.u. (Sieczka i Lipski 2023: 118–120).

Ustawodawca przewidział szereg mechanizmów ochronnych, które mają na celu zabezpieczenie masy upadłości przed nieuzasadnionym pomniejszeniem. Przepis art. 63 ust. 1 p.u. określa składniki majątku, które z mocy prawa nie wchodzi do masy upadłości, natomiast w art. 63 ust. 2 p.u. ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia niektórych składników na mocy uchwały zgromadzenia wierzycieli (Adamus 2021). Przepisy art. 70–74 p.u. regulują procedurę wyłączania składników majątku z masy upadłości. Ustawodawca przewidział też szczególną procedurę wyłączenia spadków z masy upadłości (oraz art. 121 p.u.). Kolejnym środkiem zmierzającym do zachowania masy upadłości jest ograniczenie możliwości potrąceń, wynikające z art. 94–96 p.u., które zapobiega pomniejszeniu masy upadłości poprzez kompensację wierzytelności (Adamus 2021). Realizując heurystykę umowy wierzycieli, ustawodawca przewidział środki mające na celu przywrócenie do masy upadłości składników majątku, które zostały z niej usunięte z pokrzywdzeniem wierzycieli (art. 127–134 p.u.) (Kwiatkowski 2022).

Koszty postępowania upadłościowego oraz zobowiązania masy upadłości określone w art. 230 p.u. bezpośrednio wpływają na wielkość środków dostępnych dla wierzycieli w ramach podziału masy upadłości (Sierakowski 2023). Ochrona wierzycieli niezabezpieczonych ulega ograniczeniu, ponieważ ich wierzytelności są zaspokajane zgodnie z kolejnością określoną w art. 342 p.u., dopiero po wcześniejszym zaspokojeniu kosztów postępowania upadłościowego i innych zobowiązań masy, o których mowa w art. 230 ust. 2 p.u. (w przypadku niewystarczających funduszy masy upadłości ich zaspokojenie następuje proporcjonalnie), których pierwszeństwo przed innymi wierzytelnościami wynika z art. 343 p.u. (Janda 2016: 15–21)

Regulacje dotyczące procesu podziału masy upadłości (*division of the pie*) pomiędzy wierzycieli stanowią drugi istotny element ochrony ich interesów w postępowaniu upadłościowym. Obejmują one zasady zgłaszania i ustalania listy wierzytelności oraz podziału funduszy masy upadłości zgodnie z ustawową hierarchią zaspokojenia. Wierzyciele mogą dochodzić swoich roszczeń poprzez zgłoszenie wierzytelności zgodnie z art. 236 p.u., co stanowi warunek konieczny ich uczestnictwa w postępowaniu upadłościowym (Hrycaj 2024: 22–28). Wierzytelność wierzyciela zabezpieczonego rzeczowo, jeżeli nie zgłosi on swoich wierzytelności, zostanie wpisana na listę wierzytelności z urzędu (art. 236 ust.

2. zdanie drugie p.u.). Po zgłoszeniu wierzytelności są one weryfikowane przez syndyka. Ochrona wierzycieli obejmuje między innymi prawo do zaskarżenia listy wierzytelności wobec uznania wierzytelności na liście, jeśli zostało dokonane w sposób nieprawidłowy, oraz odmowy uznania wierzytelności, jeśli roszczenie nie zostało uwzględnione na liście wierzytelności (art. 256 ust. 1 pkt 1 i 2 p.u.). Sędzia-komisarz, który rozpoznaje sprzeciwy od listy wierzytelności (art. 259 p.u.), zatwierdza, prostuje oraz zmienia listę wierzytelności na podstawie art. 260–266 p.u. (Pałys 2021: 884–973).

Podstawą do ustalenia składu masy upadłości jest instytucja spisu inwentarza, do którego sporządzenia zobowiązany jest syndyk na mocy art. 306 p.u. Dokument ten obejmuje szczegółowy wykaz majątku upadłego oraz jego oszacowanie (Gurgul 2018). Likwidacja masy upadłości może przybrać różne formy, a ustawodawca przewidział mechanizmy pozwalające na elastyczne zarządzanie masą upadłości przez syndyka. Na mocy art. 312 p.u. syndyk może kontynuować działalność przedsiębiorstwa. Dodatkowo art. 315 p.u. pozwala na wyłączenie z masy niektórych składników, jeśli ich dalsze utrzymywanie byłoby niekorzystne z ekonomicznego punktu widzenia (Zimmerman 2016).

Po zakończeniu likwidacji masy upadłości, która korzysta ze skutków sprzedaży egzekucyjnej (art. 313 p.u.), fundusze zgromadzone w masie upadłości podlegają podziałowi zgodnie z określoną w art. 342 p.u. hierarchią zaspokajania wierzycieli. Wierzytelności niezabezpieczone rzeczowo podlegają podziałowi zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w art. 344 p.u., zgodnie z którą wierzytelności dalszych kategorii są spłacane dopiero po pełnym zaspokojeniu wierzycieli wyższych kategorii, a jeżeli suma przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich wierzytelności tej samej kategorii, zaspokaja się je stosunkowo do wysokości każdej z nich (Janda 2016: 15–21).

Podział funduszy masy upadłości następuje na podstawie planu podziału. Zgodnie z art. 347 ust. 2 p.u. sędzia-komisarz może wprowadzać poprawki lub nakazać syndykowi dokonanie zmian w planie podziału funduszy masy upadłości. Prawna ochrona wierzycieli w tym zakresie przewiduje uprawnienie wnoszenia zarzutów przeciwko planowi podziału zgodnie z art. 349 p.u., które rozpoznaje sędzia-komisarz (Zembrzusi 2010: 75–78). Po ich rozpatrzeniu sędzia-komisarz zatwierdza plan podziału na podstawie art. 351 p.u. Dopiero po jego zatwierdzeniu możliwe jest wykonanie podziału, stosownie do art. 352 p.u., z tym zastrzeżeniem, że środki mogą być wypłacane wierzycielom także częściowo, jeśli zostały zgłoszone zarzuty wobec poszczególnych części planu podziału (Kamieński 2021: 992–1013).

Jak wynika z art. 353 ust. 2 p.u., syndyk jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z wykonania planu podziału, co zapewnia transparentność całego procesu podziału masy upadłości i umożliwia jego kontrolę przez wierzycieli oraz sędziego-komisarza (Adamus 2021).

2.2.2. Konstrukcja przepisów dotyczących wstrzymania egzekucji (*automatic stay rule*)

Zawieszenie egzekucji skierowanych do majątku dłużnika w związku z ogłoszeniem jego upadłości stanowi istotny mechanizm ochrony ogółu wierzycieli w postępowaniu upadłościowym, zapobiegający niekontrolowanej likwidacji majątku dłużnika przez poszczególnych wierzycieli. Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa tzw. automatyczne zawieszenie egzekucji służy rozwiązaniu problemu wspólnego dobra poprzez zapobieganie „wyścigowi do sądu” (*race to the courthouse*). W sytuacji braku regulacji prawnych dotyczących upadłości każdy wierzyciel działałby indywidualnie, dążąc do jak najszybszego zaspokojenia swojego roszczenia, co mogłoby prowadzić do nieefektywnej ekonomicznie likwidacji przedsiębiorstwa dłużnika. D.G. Baird wskazuje, że takie działania wierzycieli mogą skutkować fragmentaryczną i chaotyczną likwidacją aktywów dłużnika, co zazwyczaj prowadzi do uzyskania niższej wartości z aktywów dłużnika niż w przypadku ich zorganizowanej sprzedaży lub restrukturyzacji (Baird i Picker 1991: 311–349). T.H. Jackson argumentuje, że automatyczne zawieszenie egzekucji jest niezbędnym elementem efektywnego prawa upadłościowego, gdyż pozwala na maksymalizację wartości przedsiębiorstwa dłużnika dla ogółu wierzycieli (Jackson 1986). Jednak jak zauważają D.G. Baird i T.H. Jackson, automatyczne zawieszenie egzekucji może również generować koszty, w szczególności dla wierzycieli zabezpieczonych, którzy mogą doświadczyć spadku wartości swoich zabezpieczeń w trakcie postępowania upadłościowego. Z tego względu autorzy argumentują, że prawo upadłościowe powinno zapewniać odpowiednią ochronę wartości zabezpieczeń (*adequate protection*) w trakcie obowiązywania automatycznego zawieszenia egzekucji (Baird i Jackson 1984: 97–130).

Normatywnym wyrazem ochrony wierzycieli przed tzw. wyścigiem do sądu na etapie rozpoznawania wniosku o ogłoszenie upadłości jest możliwość zawieszenia postępowania egzekucyjnego na wniosek oraz uchylenia zajęcia rachunku bankowego, co wynika z art. 39 ust. 1 i 2 p.u. Decyzja o zawieszeniu egzekucji oraz uchyleniu zajęcia rachunku bankowego podlega kontroli instancyjnej zgodnie z art. 39 ust. 3 p.u. (Janda 2020). Po ogłoszeniu upadłości zasada *automatic stay rule* znajduje odzwierciedlenie w art. 146 p.u. Zawieszenie egzekucji następuje z mocy prawa na skutek ogłoszenia upadłości dłużnika, natomiast umorzenie postępowania egzekucyjnego następuje po uprawomocnieniu się postanowienia o ogłoszeniu upadłości (I. Gill 2021: 742–750).

W orzecznictwie polskich sądów problem automatycznego zawieszenia egzekucji został poruszony między innymi w przywołanym już Wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt XIII Ga 86/17 czy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 168/12. Na problem konieczności wstrzymania po-

stępowania egzekucyjnego zwrócił uwagę także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-444/07, MG Probut Gdynia sp. z o.o.

2.2.3. Pierwszeństwo zaspokojenia wierzycieli – zasada *absolute priority rule*

Kolejność zaspokajania wierzycieli stanowi następny mechanizm ochrony wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa optymalna kolejność zaspokajania wierzycieli powinna maksymalizować efektywność ekonomiczną poprzez minimalizację kosztów kapitału oraz zachowanie odpowiednich bodźców dla uczestników obrotu gospodarczego. Jak wskazują T.H. Jackson i R.E. Scott odstępstwa od zasady pierwszeństwa oparte na tzw. ryzyku endogennym są zazwyczaj nieefektywne, bo osłabiają motywację do unikania ryzyka. Za efektywne uznają natomiast odstępstwa przewidziane w modelu „wspólnej katastrofy”, który uzasadnia podział ryzyka i odejście od zasady absolutnego pierwszeństwa jako sposobu na ograniczenie strategicznych działań *ex post* wynikających z ryzyk egzogennych, przy wysokich kosztach transakcyjnych umów *ex ante* (Jackson i Scott 1989: 155–218). Krytycznie powyższy model ocenił M.J. Roe (Roe 1989: 219–240). Także L.A. Bebchuk i J.M. Fried podważają tradycyjne uzasadnienie pierwszeństwa wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo, wskazując, że może ono prowadzić do nieefektywnych ekonomicznie wyników w niektórych przypadkach (Bebchuk i Fried 1996: 857–934). Z jednej strony autorzy argumentują, że absolutne pierwszeństwo wierzycieli zabezpieczonych może prowadzić do nadmiernego wykorzystania zabezpieczeń, co zwiększa koszty transakcyjne i może skutkować nieefektywną alokacją zasobów. Z drugiej strony A. Schwartz broni pierwszeństwa wierzycieli zabezpieczonych, argumentując, że prowadzi ono do obniżenia kosztów kapitału dla dłużników oraz pozwala na efektywną alokację ryzyka między różnymi kategoriami wierzycieli (Schwartz 1996: 17–25). Barry E. Adler dodaje, że pierwszeństwo wierzycieli zabezpieczonych może służyć jako mechanizm rozwiązywania problemów agencji między dłużnikiem a wierzycielami (Adler 1996: 434–449).

W orzecnictwie polskich sądów problem efektywności ekonomicznej kolejności zaspokajania wierzycieli został poruszony w Wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 sierpnia 2014 r. sygn. akt I ACA 890/14, gdzie sąd wskazał, że upadłość obejmująca likwidację majątku upadłego ma na celu ochronę wszystkich wierzycieli poprzez ich równomierne zaspokojenie, jednak nie wyklucza szczególnej ochrony wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo powstałych przed ogłoszeniem upadłości dłużnika.

Zasada pierwszeństwa zaspokojenia wierzycieli zabezpieczonych (*absolute priority rule*) określa hierarchię, według której następuje podział funduszy masy upadłości. Mechanizm ten ma na celu ochronę praw wierzycieli, których rosz-

czenia zostały zabezpieczone na majątku upadłego przed ogłoszeniem upadłości oraz ustalenie zasad podziału środków między pozostałe kategorie wierzycieli (White 2005: 1–78).

Normatywne urzeczywistnienie tej koncepcji wyraża się z jednej strony w przepisie ograniczającym możliwość ustanawiania nowych zabezpieczeń na majątku masy upadłości po ogłoszeniu upadłości. 81 p.u. (Gill i Adamus 2021: 555), a z drugiej strony w tzw. prawie odrębności opisanym w art. 336 p.u. (Cieślak 2016: 107–1120). Zgodnie z tym ostatnim przepisem sumy uzyskane z likwidacji rzeczy, wierzytelności i praw obciążonych zabezpieczeniami rzeczowymi przeznacza się na zaspokojenie wierzycieli, których roszczenia były nimi zabezpieczone. Dotyczy to także sum ze sprzedaży w postępowaniu egzekucyjnym składników majątkowych obciążonych rzeczowo, które traktuje się jak sumy uzyskane z likwidacji obciążonych rzeczowo składników masy upadłości (art. 146 ust. 2a p.u.). Szczegółowe zasady dotyczące zaspokajania wierzycieli posiadających zabezpieczenia rzeczowe określa art. 345 p.u. Ochrona wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo doznaje jednak ograniczenia, które ustawodawca przewidział w art. 346 p.u. (Zimmerman 2016). Podział sum uzyskanych ze sprzedaży składników majątkowych objętych zabezpieczeniami rzeczowymi odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w art. 348 p.u. Syndyk jest zobowiązany do sporządzenia oddzielnego planu podziału. Plan ten podlega zatwierdzeniu przez sędziego-komisarza na podstawie art. 351 ust. 1 p.u. (Cieślak 2016: 1073–1120).

2.3. Wpływ kosztów transakcyjnych w postępowaniu upadłościowym na efektywność ochrony wierzycieli

Koncepcja kosztów transakcyjnych, rozwinięta przez R.H. Coase'a (Coase 1937: 386–405) i O.E. Williamson'a, odgrywa istotną rolę w ekonomicznej analizie prawa upadłościowego (Williamson 1985). Koszty transakcyjne, w kontekście postępowania upadłościowego, obejmują wszelkie koszty postępowania oraz koszty związane z negocjacjami między wierzycielami i dłużnikiem, pozyskiwaniem informacji, monitorowaniem działań uczestników postępowania itp. L.M. LoPucki i J.W. Doherty w badaniu empirycznym wskazują, że bezpośrednie koszty postępowań upadłościowych dużych przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych stanowią średnio 1,4% wartości aktywów dłużnika, podczas gdy koszty pośrednie mogą być znacznie wyższe (LoPucki i Doherty 2004: 111–141). Z kolei A. Bris, I. Welch i N. Zhu szacują, że łączne koszty postępowań upadłościowych mogą sięgać nawet 20% wartości aktywów dłużnika (Bris, Welch i Zhu 2006: 1253–1303).

Polski ustawodawca wprowadził szereg mechanizmów mających na celu ograniczenie kosztów transakcyjnych w postępowaniu upadłościowym, w tym instytucję uproszczonego postępowania upadłościowego (konsumenckiego), moż-

liwość zawarcia układu w postępowaniu upadłościowym czy tzw. przygotowaną likwidację (*prepackaged bankruptcy*), uregulowaną w art. 56a–56h p.u.

W orzecznictwie problemem kosztów zajmował się Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 13/10 w postanowieniu z dnia 16 lipca 2012 r. SK 13/10 (OTK-A 2012/7/92), który podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że przepis art. 13 ust. 1 p.u. wyraża jedną z naczelných funkcji postępowania upadłościowego, które powinno prowadzić do – choćby niepełnego – zaspokojenia wierzycieli upadłego. W przypadku braku możliwości osiągnięcia tego celu, czego dowodem jest niewystarczająca ilość środków na pokrycie kosztów postępowania, postępowanie nie powinno zostać wszczęte, a będące już w toku – należy umorzyć.

2.4. Rola sędziego – komisarza i syndyka w maksymalizacji wartości masy upadłości i zapewnieniu efektywnej ochrony interesów wierzycieli

Sędzia-komisarz i syndyk odgrywają istotną rolę w maksymalizacji wartości masy upadłości, a tym samym w ochronie interesów wierzycieli. Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa optymalne działania sędziego-komisarza i syndyka powinny minimalizować koszty transakcyjne oraz maksymalizować wartość przedsiębiorstwa dłużnika dla ogółu wierzycieli. Sędzia w postępowaniu upadłościowym pełni funkcję nie tylko rozstrzygającą spory, ale również zarządczo-nadzorczą w zakresie przebiegu postępowania, a także podejmuje istotne decyzje dotyczące majątku dłużnika. Sędziowie upadłościowi powinni posiadać nie tylko wiedzę prawniczą, ale również wiedzę ekonomiczną, co pozwalałoby im na lepszą ocenę ekonomicznych konsekwencji podejmowanych decyzji. L.M. LoPucki i J.W. Doherty w badaniu empirycznym analizują wpływ wyboru sądu upadłościowego na wyniki postępowań upadłościowych dużych przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych (LoPucki i Doherty 2004: 111–141). Autorzy wykazali, że istnieją istotne różnice w wynikach postępowań upadłościowych między różnymi sądami, co sugeruje, że kompetencje i podejście sędziów mają istotny wpływ na efektywność postępowań.

Na wagę instytucji wyspecjalizowanych sądów i sędziów, jako efektywnego sposobu osiągnięcia celów pewności prawa i skuteczności postępowania upadłościowego, zwrócił uwagę także prawodawca europejski w punkcie 86 Preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości) (PE/93/2018/REV/1 Dz.U. L 172 z 26.6.2019, p. 18–55). Zgodnie z art. 25 wskazanej dyrektywy sędziowie prowadzący postępowania upadłościowe

i restrukturyzacyjne powinni odbywać odpowiednie szkolenia i posiadać wiedzę fachową (Hrycaj 2025: 87).

Funkcja syndyka, który przejmuje zarząd nad majątkiem upadłego i działa w interesie wierzycieli, podlegając nadzorowi sędziego-komisarza zgodnie z art. 152 ust. 1 p.u., stanowi również istotny element systemu ochrony wierzycieli (I. Gill 2016: 885–944). Zgodnie art. 173 p.u. syndyk niezwłocznie obejmuje majątek upadłego, zarządza nim oraz zabezpiecza go przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub przejęciem przez osoby trzecie. Syndyk ma obowiązek działania zgodnie z zasadą maksymalizacji wartości masy upadłości, co wynika z art. 179 p.u. (Hrycaj 2005). Ustawodawca przyznał wierzycielom w art. 168 ust. 5 p.u. uprawnienie do wnoszenia zarzutów dotyczących wydatków poniesionych przez syndyka lub jego zastępcę, co umożliwia skuteczniejszą kontrolę kosztów zarządzania masą upadłości.

Ważnym aspektem prawidłowego prowadzenia postępowania upadłościowego jest także zapewnienie wierzycielom dostępu do informacji o upadłości dłużnika. Jak wynika z art. 176 ust. 1 p.u., syndyk ma obowiązek zawiadomić wierzycieli o ogłoszeniu upadłości, jeśli ich adresy są znane na podstawie ksiąg rachunkowych upadłego. Powyższa regulacja ma zapewnić wierzycielom prawną możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu i skuteczne dochodzenie swoich roszczeń (I. Gill 2016: 885–944).

W orzecznictwie polskich sądów rola syndyka w maksymalizacji zaspokojenia roszczeń wierzycieli została poruszona między innymi w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2020 sygn. akt I CSK 745/18 (pkt 35).

3. Skuteczność prawnych mechanizmów ochrony wierzycieli w świetle badań empirycznych

J.R. Franks, K.G. Nyborg i W.N. Torous wskazują na trzy główne kryteria oceny efektywności systemu prawa upadłościowego. Są to: zdolność do zachowania rentownych przedsiębiorstw przy jednoczesnej likwidacji przedsiębiorstw nierentownych, minimalizacja kosztów związanych z postępowaniem (zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, takich jak utracone możliwości inwestycyjne) oraz elastyczność prawa (Franks, Nyborg i Torous 1996: 86–101). Efektywność prawa upadłościowego można oceniać także przez analizę tego, czy nierentowne przedsiębiorstwa unikają upadłości (błąd I), a w stosunku do rentownych prowadzi się postępowanie upadłościowe (błąd II) (Camacho-Miñano, Pascual-Ezama i Urquía-Grande 2013: 171–187).

Istotnym składnikiem efektywności postępowań upadłościowych jest efektywny wymiar sprawiedliwości, który zmniejsza niepewność związaną z egzekwowaniem umów, co z kolei sprzyja podejmowaniu działalności gospodarczej (Ippoliti, Melcarne i Ramello 2014: 75–94). W krajach o wysokiej efektywności

sądów silna ochrona prawna wierzycieli działa bardziej jako czynnik odstraszający od ryzykownych zachowań inwestycyjnych i operacyjnych dłużnika, zachęcający do zawierania ugód pozasądowych, i prowadzi do mniejszej liczby upadłości (Claessens i Klapper 2005: 1–22). Wskazuje się w badaniach, że reformy wymiaru sprawiedliwości powinny poprzedzać lub towarzyszyć reformom finansowym państwa (Ponticelli 2015: 2–48). Poprawa efektywności sądów zmniejsza ograniczenia w dostępie przedsiębiorstw do kredytów, co może mieć wpływ (choć niejednoznaczny) na stopy procentowe i wskaźniki niewypłacalności przedsiębiorców (Jappelli, Pagano i Bianco 2002: 1–42). Przejrzyści i efektywny system sądowy, poprzez skuteczniejszą ochronę praw wierzycieli i szybsze procesy sądowe w przypadku niewypłacalności dłużników, skutkuje większą tzw. stopą odzysku wierzytelności i skłania banki do obniżenia spreadów kredytowych, co przekłada się na niższy koszt kredytu (Laeven i Majnoni 2003: 1–35). Modele teoretyczne przewidują, że nieskuteczne egzekwowanie roszczeń wierzycieli zwiększa prawdopodobieństwo trudności uzyskania przez przedsiębiorcę kapitału zewnętrznego w postaci kredytu (Fabbri i Padula 2003: 1–45). Sprawne sądownictwo skutecznie przeciwdziała strategicznemu niewykonywaniu umów (Chemin 2004: 1–28) oraz przyczynia się do tworzenia bardziej sprzyjającego środowiska instytucjonalnego dla przedsiębiorczości poprzez redukcję niepewności działalności gospodarczej, związanej z egzekwowaniem umów (Ippoliti, Melcarne i Ramello 2014: 75–94). Badano również związek między ochroną wierzycieli, reformami prawa upadłościowego a ekspansją kredytową w czterech rozwiniętych krajach OECD (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA) w okresie 1970–2005. W rozwiniętych gospodarkach rynkowych przepisy wzmacniające kontrolę wierzycieli nad bieżącą działalnością przedsiębiorstwa sprzyjają kredytowaniu, podczas gdy przepisy nadmiernie wzmacniające prawa wierzycieli zabezpieczonych w sytuacji niewypłacalności mogą je hamować (Deakin, Mollica i Sarkar 2017: 359–384).

W doktrynie wyrażono pogląd, że efektywność ochrony wierzycieli jest ściśle powiązana z podziałem systemów prawa na systemy prawa precedensowego (*common law*), prezentujące podejście „wspierające rynek”, oraz systemy prawa kontynentalnego (*civil law*), charakteryzujące się niższą efektywnością prawa upadłościowego (Porta, Lopez-de-Silanes i Shleifer 2008: 285–332). Należy jednak dodać, że teoria pochodzenia prawnego została krytycznie oceniona przez innych badaczy, którzy podkreślali, że jest ona niewystarczającym wyjaśnieniem zależności między systemem prawnym a jego efektywnością w ochronie wierzycieli w prawie upadłościowym (Deakin, Mollica i Sarkar 2017: 359–384).

R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer i R.W. Vishny w przełomowym badaniu „Law and Finance” analizowali wpływ ochrony prawnej wierzycieli na rozwój rynków finansowych w 49 krajach (La Porta i inni 1998: 1113–1155). Autorzy stworzyli indeks praw wierzycieli (*creditor rights index*) i wykazali, że

kraje o silniejszej ochronie prawnej wierzycieli mają lepiej rozwinięte rynki finansowe. S. Djankov, O. Hart, C. McLiesh i A. Shleifer w badaniu „Debt Enforcement Around the World” porównali efektywność egzekucji wierzytelności w 88 krajach, wykorzystując standaryzowany przypadek niewypłacalnego przedsiębiorstwa (Djankov, Hart i inni 2008: 1105–1149). Autorzy wykazali, że efektywność egzekucji wierzytelności jest wyższa w krajach o wyższym dochodzie *per capita*, w systemach prawnych opartych na prawie precedensowym (*common law*) oraz w krajach o silniejszej ochronie praw wierzycieli. Z kolei badania hiszpańskiego systemu upadłościowego wskazują na niską efektywność i nieatrakcyjność postępowania upadłościowego (Celentani, García-Posada i Gómez 2010: 1–52). Inne badania wskazują, że niektóre kraje Europy, takie jak Hiszpania, posiadają niski wskaźnik upadłości na 10 000 przedsiębiorstw, co jednak jest wyłącznie oznaką nieefektywności systemu prawa upadłościowego, polegającej na tym, że przedsiębiorcy nie zgłaszają wniosku o ogłoszenie upadłości pomimo istnienia takiego obowiązku (Mora-Sanguinetti i García-Posada 2013: 7–51).

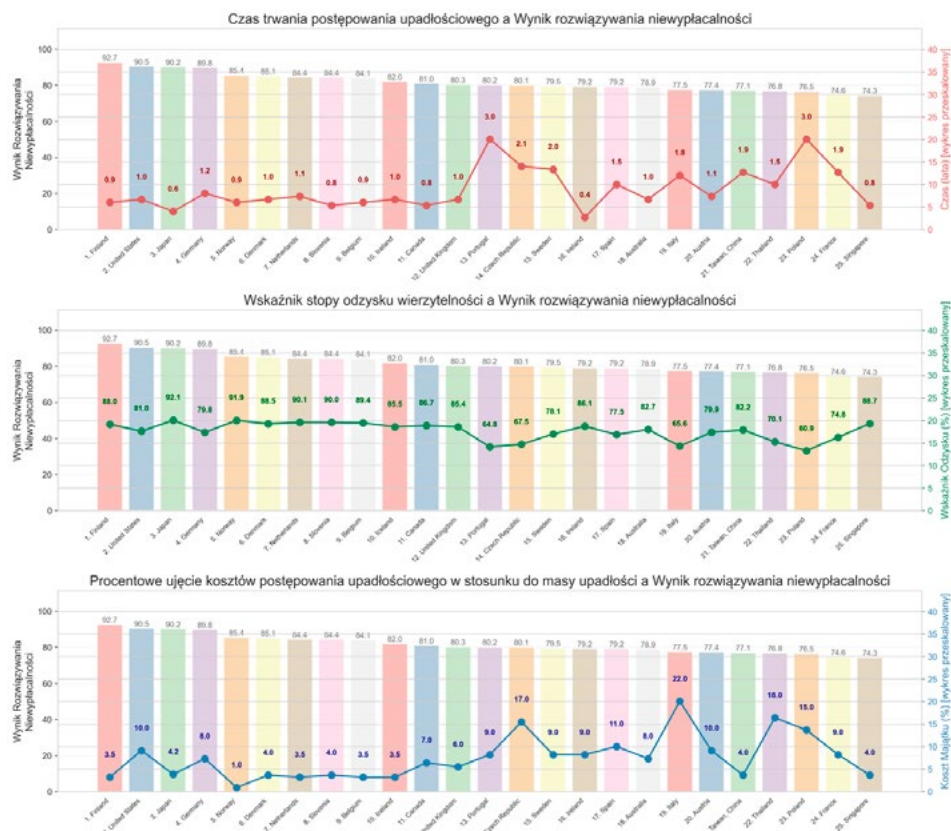
W najnowszych badaniach empirycznych można zaobserwować rosnące zainteresowanie wpływem technologii na efektywność postępowań upadłościowych. A.J. Casey i A. Niblett analizują możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji w postępowaniach upadłościowych, argumentując, że może ona przyczynić się do obniżenia kosztów transakcyjnych oraz poprawy efektywności alokacyjnej (Casey i Niblett 2019: 1–33).

Najbardziej efektywne systemy prawa upadłościowego na świecie funkcjonują w Finlandii, Stanach Zjednoczonych, Japonii, Niemczech oraz Norwegii. Stanowią one wzór rozwiązań instytucjonalno-prawnych w zakresie postępowań upadłościowych. Jednocześnie należy zauważyć, że 20 krajów świata położonych w regionach Afryki i Azji otrzymało wartość 0 we wskaźniku rozwiązywania upadłości według Banku Światowego, co świadczy o znaczących dysproporcjach w efektywności systemów prawnych na poziomie globalnym. Najlepsze rezultaty prezentuje poniższy wykres, wśród których znalazła się także Polska.

W polskiej literaturze badania nad efektywnością praw wierzycieli prowadzili między innymi S. Morawska i P. Staszekiewicz, którzy w badaniach za lata 2004–2012 wykazali, że stopień zaspokojenia wierzycieli w postępowaniach upadłościowych obejmujących likwidację majątku dłużnika był niski i wynosił średnio 17% w badanych sądach, przy czym koszty tych postępowań przekraczały 40% masy upadłości, a ich średni czas trwania, liczony od złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, wynosił przeciętnie dwa lata. Nadto, jak wskazano w badaniu, przeciętnie ponad połowa wniosków o ogłoszenie upadłości była oddalana z powodu niewystarczających aktywów na pokrycie kosztów postępowania (Morawska i Staszekiewicz 2017: 19–24).

Badania S. Morawskiej, P. Staszekiewicz oraz P. Banasik wskazały, że ochrona wierzycieli w postępowaniu upadłościowym jest nieefektywna ze względu na

**Porównanie wskaźników rozwiązywania niewypłacalności
dla 25 najlepszych krajów według raportu Banku Światowego - Doing Business 2020**



Ryc. 1. Kraje o najwyższej efektywności systemów prawa upadłościowego według wskaźnika rozwiązywania upadłości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Banku Światowego Doing Business 2020.

długi okres postępowania, wysokie koszty postępowania i niską stopę odzysku wierzytelności. Czas rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości przekraczał instrukcyjny termin dwóch miesięcy (średnio 50–75 dni), a całe postępowanie trwało od 646 dni (Warszawa) do 1072 dni (Gdańsk). Średni poziom zaspokojenia wierzycieli wynosił jedynie 15–25%, przy czym realna skuteczność mogła być niższa ze względu na niezgłaszanie wszystkich roszczeń przez nieaktywnych wierzycieli. Koszty postępowania pochłaniały od 63% do 75% masy upadłościowej, z czego 20–30% stanowiły wynagrodzenia syndyka. Wnioski o upadłość składali głównie sami dłużnicy (62–75% przypadków) (Morawska, Staszkiwicz i Banasik 2017: 53–73).

W późniejszym badaniu S. Morawska i P. Staszkiwicz wskazują, że nieefektywność systemu prawnego bezpośrednio wpływa na ochronę wierzycieli, co może przekładać się na obniżenie napływu kapitału do gospodarki. Badacze wskazali, że konstrukcja polskiego systemu prawa upadłościowego prowadzi do wystąpienia tzw. błędu I (18%), gdzie nierentowne ekonomicznie przedsiębiorstwa nie składają wniosku o ogłoszenie upadłości, oraz błędu II (7%), kiedy w stosunku do rentownych przedsiębiorstw prowadzi się postępowanie upadłościowe. Jak podkreślają autorzy, średnia stopa odzysku wierzytelności wynosi 20% na sprawę, a przy uwzględnieniu wartości pieniądza w czasie stopa zwrotu jest niższa i oscyluje na poziomie 12%. Średni czas trwania postępowania od złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości do zakończenia postępowania to 853 dni (Staszkiwicz i Morawska 2019: 365–383).

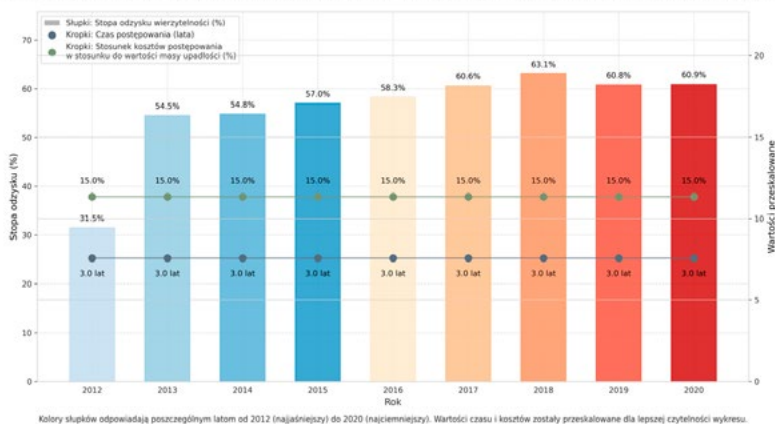
Skuteczność modeli predykcji upadłości przedsiębiorstw w Polsce badał B. Prusak, wskazując, że wczesna identyfikacja problemów finansowych przedsiębiorstw może przyczynić się do poprawy efektywności procesów restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Autor argumentuje, że wykorzystanie modeli predykcji upadłości przez wierzycieli może stanowić istotny mechanizm ochrony ich interesów (Prusak 2011). A. Gniadkowska-Szymańska i M. Bolek analizują, w jaki sposób oceniać kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw na podstawie listy wskaźników ekonomicznych i oczekiwań inwestorów (Gniadkowska-Szymańska i Bolek 2018: 11–22).

W literaturze podnosi się problem niskiej efektywności polskich postępowań upadłościowych (Kruczalak-Jankowska, Machnikowska i Maśnicka 2019). Jak dodaje B. Sierakowski, wierzycielom w wielu wypadkach nie są zapewnione odpowiednie gwarancje procesowe. Jednocześnie sami zainteresowani nie wykazują aktywności w trakcie postępowań upadłościowych i nie korzystają z przysługujących im uprawnień przewidzianych prawem, choćby poprzez udział w zgromadzeniu wierzycieli czy ustanowienie rady wierzycieli (Sierakowski, Wierzyciele 2022: 42–43).

W Polsce efektywność systemu w zakresie stopy odzysku wierzytelności systematycznie wzrasta z roku na rok, podczas gdy koszty oraz czas trwania postępowania utrzymują się na zbliżonym poziomie. Prawdopodobnie ta znajduje potwierdzenie w raportach Banku Światowego Doing Business za lata 2012–2020, co ilustruje poniższy wykres.

Raport Komisji Europejskiej potwierdza, że północne państwa UE osiągają relatywnie wysokie wskaźniki zwrotu, podczas gdy w krajach Europy Wschodniej i Południowej są one relatywnie niskie (Coutinho, Kappeler i Turrini 2023).

Raport Banku Światowego - Doing Business 2012-2020, stopa odzysku, czas trwania postępowania, wysokość kosztów postępowania do masy upadłości



Ryc. 2. Efektywność polskiego systemu upadłościowego w latach 2012–2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Banku Światowego Doing Business 2012–2020.

4. Pierwszeństwo restrukturyzacji przed upadłością jako zasada systemowa polskiego prawa o niewypłacalności

Systemy prawa upadłościowego można klasyfikować według stopnia ochrony interesów wierzycieli względem dłużnika, wyróżniając model prodłużniczy (priorytetyzujący restrukturyzację przedsiębiorstwa) oraz model prowierzycielski (preferujący likwidację majątku dłużnika) (Banasik i inni 2022). F.J. Weston prezentuje tezę, że w prawie o niewypłacalności należy raczej poszukiwać zrównoważonego systemu normatywnego, który uwzględnia interesy zarówno wierzycieli, jak i dłużników (Weston 1977: 45–68). Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa kluczowym pytaniem jest, który z tych modeli zapewnia większą efektywność ekonomiczną, rozumianą jako maksymalizacja dobrobytu społecznego. Początkowo wyrażano pogląd, w którym podważano zasadność restrukturyzacji w systemie prawa (Baird 1986). Nowsze badania nad efektywnością postępowań upadłościowych obejmujących likwidację majątku dłużnika oraz restrukturyzację wykazały, wbrew pierwotnym twierdzeniom, że likwidacja nie jest ani szybsza, ani tańsza (w ujęciu kosztów bezpośrednich) od restrukturyzacji (Bris, Welch i Zhu 2006: 1253–1303). R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer i R.W. Vishny wykazali, że kraje o silniejszej ochronie prawnej wierzycieli mają lepiej rozwinięte rynki finansowe, co sugeruje, że model z większą ochroną wierzycieli może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu (La Porta i inni 1998: 1113–1155). Podobnie S. Djankov, C. McLiesh i A. Shleifer wykazali, że silne prawa wierzycieli są pozytywnie skorelowane z wyższym stosunkiem kredytu prywatnego do PKB (Djankov, McLiesh i Shleifer 2007: 299–329). Jednak jak zauważają K.M. Ayotte i H. Yun, zbyt silna ochrona wierzycieli może prowadzić do nieefektywnych

ekonomicznie wyników, w szczególności poprzez nadmierną ilość postępowań upadłościowych obejmujących likwidację przedsiębiorstw, które mogłyby zostać efektywnie zrestrukturyzowane (Ayotte i Yun 2007: 2–30). Autorzy argumentują, że optymalny system upadłościowy powinien zapewniać równowagę między ochroną interesów wierzycieli a możliwością efektywnej restrukturyzacji przedsiębiorstw. D.A. Skeel analizuje ewolucję amerykańskiego prawa upadłościowego, które historycznie wykazuje cechy chroniące interesy dłużnika, co odróżnia je od systemów prawa o niewypłacalności w innych krajach. Autor wskazuje, że efektywność ekonomiczna amerykańskiego prawa upadłościowego jest złożona i zależna od kontekstu prawnego oraz jakości egzekwowania przepisów. Z jednej strony ułatwia restrukturyzację przedsiębiorstw, zachowując ich wartość, z drugiej nadmierna ochrona wierzycieli może prowadzić do nieefektywnych rezultatów, takich jak zbyt częsta likwidacja firm nadających się do restrukturyzacji (Skeel 2001). Badania wskazują, że istnieją obiektywne wskaźniki finansowe (m.in. indeks bankructwa), które są powiązane z prawdopodobieństwem przetrwania przedsiębiorstwa mierzącego się z niewypłacalnością. Wyższy indeks bankructwa, wskazujący na gorszą kondycję finansową dłużnika, wiąże się z mniejszym prawdopodobieństwem możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji (Aguiar-Díaz i Ruiz-Mallorquí 2015: 71–80).

P. Banasik i inni wskazali, że przedłużniczy model postępowania upadłościowego wprowadzony w Polsce 1 stycznia 2016 r. jest mniej efektywny niż model prowierzycielski obowiązujący na gruncie p.u.n., który w ocenie autorów skuteczniej zarządzał interesami wierzycieli. Autorzy podkreślili, że częste zmiany prawa upadłościowego negatywnie wpływają na jego skuteczność, postulując stabilizację rozwiązań normatywnych i ich utrwalenie w orzecznictwie (Banasik i inni 2022).

Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa optymalny wybór pomiędzy restrukturyzacją a upadłością powinien maksymalizować wartość przedsiębiorstwa dłużnika dla ogółu wierzycieli, co wiąże się z optymalną alokacją zasobów w gospodarce. D.G. Baird wprowadził koncepcję tzw. testu wartości likwidacyjnej (*liquidation value test*), zgodnie z którym przedsiębiorstwo powinno zostać zrestrukturyzowane, jeśli jego wartość jako funkcjonującego podmiotu gospodarczego (*going concern value*) przewyższa jego wartość likwidacyjną. W przeciwnym razie, przedsiębiorstwo powinno zostać zlikwidowane, a jego aktywa powinny zostać przeniesione do bardziej produktywnych zastosowań (Baird 1996: 336–351). P. Aghion, O. Hart i J. Moore proponują alternatywny mechanizm wyboru między likwidacją a restrukturyzacją, oparty na aukcji przedsiębiorstwa dłużnika (Aghion, Hart i More 1992: 523–546). Autorzy argumentują, że mechanizm rynkowy pozwala na bardziej efektywną alokację zasobów niż decyzje sądowe. M.J. White analizowała problem nadmiernej restrukturyzacji (*excessive reorganization*) oraz nadmiernej likwidacji (*excessive liquidation*) w amerykań-

skim systemie upadłościowym (White 1994: 268–295). Autorka argumentuje, że zarówno nadmierna reorganizacja, jak i nadmierna likwidacja prowadzą do nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Z kolei E. Warren podkreśla, że społeczne koszty likwidacji przedsiębiorstw, obejmujące utratę miejsc pracy, negatywnie wpływają na lokalną gospodarkę oraz prowadzą do utraty kapitału ludzkiego i organizacyjnego (Warren 1992: 437–479). Autorka argumentuje, że optymalny system upadłościowy powinien uwzględniać te koszty społeczne przy podejmowaniu decyzji o likwidacji lub restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

W polskiej literaturze zwraca się uwagę, że sąd, dokonując wykładni przepisów dotyczących układu z odroczonymi płatnościami, powinien przeprowadzić złożoną analizę finansową, obejmującą ustalenie wartości bieżącej świadczeń oraz dobór odpowiedniej stopy dyskontowej (Mataczyński 2006: 43–48).

Polski system prawa o niewypłacalności od 1 stycznia 2016 r. przewiduje priorytet postępowań restrukturyzacyjnych nad postępowaniem upadłościowym, kierując się koniecznością ochrony wartości przedsiębiorstwa oraz zapewnienia wyższego stopnia zaspokojenia wierzycieli. Restrukturyzacja ma na celu uniknięcie upadłości poprzez zawarcie układu z wierzycielami, co w wielu przypadkach pozwala na kontynuację działalności dłużnika i skutkuje wyższym poziomem zaspokojenia roszczeń niż w przypadku likwidacji majątku. Zasada pierwszeństwa restrukturyzacji została wyrażona w art. 9a i 9b p.u. (Adamus 2021). Przepis art. 9a p.u. wyklucza możliwość ogłoszenia upadłości w trakcie trwania postępowania restrukturyzacyjnego. Ponadto, zgodnie z art. 9b ust. 1 p.u. (art. 11 p.r.), w przypadku równoczesnego złożenia wniosków o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego i wniosku o ogłoszenie upadłości pierwszeństwo ma postępowanie restrukturyzacyjne. Przepis art. 9b ust. 2 p.u. (art. 12 ust. 2 p.r.) przewiduje wstrzymanie rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości do czasu zakończenia postępowania restrukturyzacyjnego, co nie stoi na przeszkodzie zabezpieczeniu majątku dłużnika, np. poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego lub zarządcy przymusowego. Na niekompletność regulacji zwraca uwagę N. Frosztęga, M. Waberski (Frosztęga i Waberski 2020: 97–112).

Ustawodawca przewidział także wyjątki od zasady pierwszeństwa restrukturyzacji. Zgodnie z art. 9b ust. 3 p.u. jeśli dalsze prowadzenie restrukturyzacji jest sprzeczne z interesem ogółu wierzycieli, sąd może połączyć oba wnioski do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnąć je jednym postanowieniem. Dodatkowo, na podstawie art. 9b ust. 4 p.u., jeżeli rozpatrzenie obu wniosków łącznie prowadziłoby do znacznych opóźnień i szkody dla wierzycieli, sąd upadłościowy może odstąpić od połączenia spraw i rozpoznać wniosek o upadłość w pierwszej kolejności, informując o tym sąd restrukturyzacyjny (Hrycaj 2018: 4–20).

Przewidziano również mechanizmy koordynacji między sądami rozpatrującymi wnioski o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego i wnioski o ogłoszenie upadłości. Zgodnie z art. 12 ust. 1 p.r. sąd restrukturyzacyjny niezwłocznie po

powzięciu wiadomości o złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości zawiadamia sąd upadłościowy o złożeniu wniosku restrukturyzacyjnego. Powyższa regulacja ma na celu zapewnienie spójności i efektywności podejmowanych decyzji (Adamus 2018).

5. Wnioski

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule wskazuje, że wybór między restrukturyzacją a likwidacją przedsiębiorstwa powinien być dokonywany w oparciu o konkretne uwarunkowania ekonomiczne, prawne i instytucjonalne. Z perspektywy ekonomicznej analizy prawa kluczowe znaczenie ma identyfikacja tych sytuacji, w których możliwe jest zachowanie funkcjonalnej wartości przedsiębiorstwa oraz odbudowa jego zdolności do generowania nadwyżki ekonomicznej, jak również rozpoznanie przypadków, w których dalsze funkcjonowanie podmiotu nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego.

Zasada priorytetu restrukturyzacji pełni istotną funkcję w systemie prawa, choć nie ma charakteru bezwzględnego. Jej obecność w strukturze normatywnej tworzy ramy dla efektywnego zarządzania ryzykiem upadłości i zachęca do podejmowania działań naprawczych na wczesnym etapie zagrożenia niewypłacalnością. Ostateczny rezultat postępowania zależy jednak od wielu czynników, w tym od rzeczywistej zdolności przedsiębiorstwa do restrukturyzacji, jakości zarządzania, rodzaju zadłużenia, struktury wierzycieli oraz dostępnych instrumentów wsparcia.

Przydatność podejścia opartego na *law and economics* ujawnia się zwłaszcza w analizie bodźców wpływających na decyzje podejmowane przez dłużników, wierzycieli oraz organy postępowania. Skuteczny system powinien nie tylko minimalizować straty wynikające z niewypłacalności, ale także stwarzać ramy dla optymalnego wykorzystania zasobów w skali całej gospodarki. W tym sensie prawo o niewypłacalności nie ogranicza się do funkcji redystrybucyjnej, lecz pełni rolę regulacyjną, wpływającą na zachowania uczestników rynku i efektywność całego systemu gospodarczego.

W świetle powyższego nie sposób formułować jednej uniwersalnej reguły co do preferowanego trybu postępowania w przypadku niewypłacalności (zagrożenia niewypłacalnością). Ostateczna ocena powinna każdorazowo uwzględniać specyfikę sytuacji, w tym możliwość odbudowy wartości przedsiębiorstwa, koszty alternatywne likwidacji oraz konsekwencje społeczne i instytucjonalne obu rozwiązań. Równocześnie rozwój mechanizmów sprzyjających restrukturyzacji może stanowić element racjonalnej polityki prawa, służący zwiększaniu elastyczności systemu i jego odporności na wstrząsy gospodarcze.

Wykaz skrótów

- p.u. – Ustawa z 28.2.2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 794)
p.r. – Ustawa z 15.5.2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2309)
p.u.n. – Ustawa z 28.2.2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1112 z późn. zm.).

Bibliografia

- Adamus, Rafał. 2018. *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Warszawa.
- Adamus, Rafał. 2019. Skutki dokonania czynności prawnej bez zgody tymczasowego nadzorcy sądowego. *Rejent* 5, 9–21.
- Adamus, Rafał. 2021. *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Warszawa
- Adamus, Rafał. 2023. Zarząd przymusowy jako sposób zabezpieczenia w postępowaniu w przedmiocie ogłoszenia upadłości. *Monitor Prawa Bankowego* 3, 68–77.
- Adamus, Rafał. 2024. Wątpliwości co do konstrukcji przestępstwa niezłożenia wniosku o upadłość. *Prokuratura i Prawo*, 7–8, 91–103.
- Adler, Barry E. 1994. Finance's Theoretical Divide and the Proper Role of Insolvency Rules. *Southern California Law Review* 67, 1107–1150.
- Adler, Barry E. 1996. Bankruptcy and risk allocation. W: *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, (red.) Jagdeep S. Bhandari i Lawrence A. Weiss, 434–449. New York.
- Adler, Barry E. 2018. The creditors' bargain revisited. *Penn Law Review* 7(166), 1854–1864.
- Aghion, Philippe, Oliver Hart i John Moore. 1992. The Economics of Bankruptcy Reform. *Journal of Law, Economics, & Organization* 4097, 523–546.
- Aguiar-Díaz, Inmaculada i María Victoria Ruiz-Mallorquí. 2015. Causes and resolution of bankruptcy: The efficiency of the law. *The Spanish Review of Financial Economics* 13(2): 71–80.
- Armour, John. 2001. The Law And Economics Of Corporate Insolvency: A Review. *ESRC Centre of Business Research*, no. 197. University of Cambridge.
- Ayotte, Kenneth M. i Hayong Yun. 2007. Matching Bankruptcy Laws to Legal Environments. *Journal of Law, Economics, & Organization* (February 16), 2–30.
- Baird, Douglas G. 1986. The Uneasy Case for Corporate Reorganizations. *The Journal of Legal Studies* 15 (1), 127–147.
- Baird, Douglas G. 1987. A World Without Bankruptcy. *Law and Contemporary Problems* 50, 173–193.
- Baird, Douglas G. 1996. The Uneasy Case for Corporate Reorganizations. W: *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, (red.) Jagdeep S. Bhandari i Lawrence A. Weiss, 336–351. New York.
- Baird, Douglas G. i Randal C. Picker. 1991. A Simple Noncooperative Bargaining Model of Corporate Reorganizations, t. 20(2). W: *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, (red.) Jagdeep S. Bhandari i Lawrence A. Weiss, 311–349. New York.
- Baird, Douglas G. i Thomas H. Jackson. 1984. Corporate Reorganizations and the Treatment of Diverse Ownership Interests: A Comment on Adequate Protection of Secured Creditors in Bankruptcy. *University of Chicago Law Review* 51(1), 97–130.
- Banasik, Przemysław, Małgorzata Godlewska, Piotr Kędzierski, Sylwia Morawska i Jolanta Turek. 2022. Model prodlużniczy i model powierzycielski – porównanie skuteczności prawa upadłościowego. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 66(4).

- Bank Światowy. 2012. Resolving insolvency. <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB12-Chapters/Resolving-Insolvency.pdf#:~:text=Systems%20for%20resolving%20insolvency%20are,or%20be%20subject%20to%20foreclosure>.
- Bebchuk, Lucian A. i Jesse M. Fried. 1996. The Uneasy Case for the Priority of Secured Claims in Bankruptcy. *Yale Law Journal* 105, 857–934.
- Bris, Arturo, Ivo Welch i Ning Zhu. 2006. The Costs of Bankruptcy: Chapter 7 Liquidation versus Chapter 11 Reorganization. *The Journal of Finance* 61(3), 1253–1303.
- Camacho-Miñano, María-del-Mar, David Pascual-Ezama i Elena Urquía-Grande. 2013. On the Efficiency of Bankruptcy Law: Empirical Evidence in Spain. *International Insolvency Review* 22(3), 171–187.
- Casey, Anthony J. i Anthony Niblett. 2019. Self-Driving Contracts. *Journal of Corporation Law* 43(1), 1–33.
- Celentani, Marco, Miguel García-Posada i Fernando Gómez. 2010. *The Spanish Business Bankruptcy Puzzle and the Crisis*. Madryt: Fedea.
- Chemin, Matthieu. 2004. Does the Quality of the Judiciary Shape Economic Activity? Evidence from India.
- Chrapoński, Dariusz. 2021. Komentarz do art. 77. W: *Prawo upadłościowe. Komentarz*, (red.) Aleksander Jerzy Witosz, Halina Buk, Witold Gewald, Wojciech Kłyta, Anetta Malmuk-Cieplak, Mirosław Mozdzeń i Andrzej Torbus. Warszawa.
- Cieślak, Sławomir. 2016. Postępowanie podziałowe. W: *System prawa handlowego*, t. 6: *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, (red.) Anna Hrycaj, Andrzej Jakubecki i Antoni Witosz, 1073–1120. Warszawa.
- Claessens, Stijn i Leora F. Klapper. 2005. Bankruptcy around the World: Explanations of Its Relative Use. *American Law and Economics Association* 1–22.
- Coase, Ronald H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*: 386–405.
- Coase, Ronald H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*: 1–44.
- Cooter, Robert i Thomas Ulen. 2009. *Ekonomiczna analiza prawa*. Warszawa.
- Coutinho, Leonor, Andreas Kappeler i Alessandro Turrini. 2023. *Insolvency Frameworks across the EU: Challenges after COVID-19*, 5–22.
- Currit, Marta. 2021. *Pokrzywdzenie wierzyciela przez dłużnika. Przestępstwa z art. 300 i 301 § 1 k.k.* Warszawa.
- Deakin, Simon, Viviana Mollica i Prabirjit Sarkar. 2017. Varieties of creditor protection: insolvency law reform and credit expansion in developed market economies. *Socio-Economic Review*: 359–384.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh i Andrei Shleifer. 2007. Private Credit in 129 Countries. *Journal of Financial Economics*: 299–329.
- Djankov, Simeon, Oliver Hart, Caralee McLiesh i Andrei Shleifer. 2008. Debt Enforcement Around the World. *Journal of Political Economy*: 1105–1149.
- Fabbri, Daniela i Mario Padula. 2003. *Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?*, 1–45.
- Franks, Julian R., Kjell G. Nyborg i Walter N. Torous. 1996. A Comparison of US, UK, and German Insolvency Codes. *Financial Management*: 86–101.
- Frosztega, Norbert i Mateusz Waberski. 2020. Zbieg wniosku o ogłoszenie upadłości z obwieszczeniem o otwarciu uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego. *Monitor Prawa Bankowego*: 97–112.

- García-Posada Gómez, Miguel. 2020. Analysis of insolvency proceedings in Spain against the backdrop of the COVID-19 crisis: insolvency proceedings, pre-insolvency arrangements and the insolvency moratorium. *Documentos Ocasionales* 2029: 8–26.
- Gill, Izabella. 2016. Podmioty postępowania upadłościowego. W: *System prawa handlowego*, t. 6: *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, (red.) Anna Hrycaj, Andrzej Jakubecki i Antoni Witosz, 885–944. Warszawa
- Gill, Izabella. 2021. Wpływ ogłoszenia upadłości na cywilne postępowania sądowe, przed sądem polubownym, administracyjne i sądownoadministracyjne. W: *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, (red.) Izabella Gill, 742–750. Warszawa
- Gill, Piotr i Rafał Adamus. 2021. *Materialnoprawne skutki ogłoszenia upadłości*. W: *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, (red.) Izabella Gill, 555. Warszawa
- Gniadkowska-Szymańska, Agata i Monika Bolek. 2018. Ocena kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa na rynku kapitałowym w świetle Prawa upadłościowego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*: 11–22.
- Gurgul, Stanisław. 2017. *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Warszawa.
- Gurgul, Stanisław. 2018. *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Warszawa.
- Hrycaj, Anna. 2005. *Syndyk masy upadłości*. Poznań
- Hrycaj, Anna. 2018. Przegląd orzecznictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych. *Doradca Restrukturyzacyjny*: 4–20.
- Hrycaj, Anna. 2022. Wprowadzenie. W: *Postępowanie upadłościowe w praktyce sądów powszechnych*, (red.) Anna Hrycaj, Patryk Filipiak, Bartosz Sierakowski i Jakub Rak, 7–13. Warszawa.
- Hrycaj, Anna. 2024. Chcącemu nie dzieje się krzywda, czyli nieaktywny wierzyciel hipoteczny w postępowaniu upadłościowym. *Doradca Restrukturyzacyjny*: 22–28.
- Hrycaj, Anna. 2025. Kilka słów na temat kształtu sądownictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych. *Doradca Restrukturyzacyjny*: 87.
- Ippoliti, Roberto, Alessandro Melcarne i Giovanni B. Ramello. 2014. Judicial efficiency and entrepreneurs' expectations on the reliability of European legal systems. *Journal of Law and Economics*: 75–94.
- Jackson, Thomas H. 1982. Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain. *The Yale Law Journal* 91, 5.
- Jackson, Thomas H. 1986. *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jackson, Thomas H. i David A. Skeel Jr. 2013. Bankruptcy and Economic Recovery. *Institute for Law and Economics Research Paper*: 1–37.
- Jackson, Thomas H. i Robert E. Scott. 1989. On the Nature of Bankruptcy: An Essay on Bankruptcy Sharing and the Creditors' Bargain. *Virginia Law Review*: 155–218.
- Janda, Paweł. 2016. Konkurencja wierzycieli osobistych w postępowaniu upadłościowym po nowelizacji. *Przegląd Prawa Handlowego*: 15–21.
- Janda, Paweł. 2020. *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Warszawa.
- Janda, Paweł. 2023. *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Warszawa
- Jappelli, Tullio, Marco Pagano i Magda Bianco. 2002. *Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets*, 1–42.
- Kamieński, Grzegorz. 2021. Postępowanie podziałowe. W: *Prawa restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, (red.) Izabella Gill, 992–1013. Warszawa.

- Krucalak-Jankowska, Joanna, Anna Machnikowska i Monika Maśnicka. 2019. *Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych: bariery funkcjonowania i instrumenty poprawy systemu upadłościowego w Polsce*. Gdańsk.
- Kwiatkowski, Dariusz. 2022. *Skarga pauliańska i bezskuteczność czynności prawnych w restrukturyzacji i upadłości*. Praktyczny przewodnik. Warszawa
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes i Andrei Shleifer. 2008. The Economic Consequences of Legal Origins. *Journal of Economic Literature*: 285–332.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer i Robert W. Vishny. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy*: 1113–1155.
- Laeven, Luc i Giovanni Majnoni. 2003. Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit? *World Bank Policy Research Working Paper* 3159: 1–35.
- LoPucki, Lynn M. i Joseph W. Doherty. 2004. The Determinants of Professional Fees in Large Bankruptcy Reorganization Cases. *Journal of Empirical Legal Studies*: 111–141.
- Lubicz-Posochowska, Aleksandra. 2013. *Ochrona wierzycieli w postępowaniu upadłościowym*. W: *Ochrona interesów wierzycieli w stosunkach gospodarczych*, (red.) Krzysztof Szuma, 152–162. Poznań.
- Mataczyński, Maciej. 2006. Analiza finansowa w orzecznictwie sądów amerykańskich w postępowaniu upadłościowym – wybrane zagadnienia amerykańskiego prawa upadłościowego. *Transformacje Prawa Prywatnego*: 43–48.
- Mogielka, Przemysław. 2023. Układ w postępowaniu restrukturyzacyjnym na tle ekonomicznej analizy prawa [Maszynopis pracy doktorskiej]. Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
- Mora-Sanguinetti, Juan S. i Miguel García-Posada. 2013. *Are There Alternatives to Bankruptcy? A Study of Small Business Distress in Spain*, 7–51.
- Morawska, Sylwia i Piotr Staszkievicz. 2017. Ocena poziomu rzeczywistej ochrony praw wierzycieli w Polsce w latach 2004–2012 – koszty transakcyjne dochodzenia praw z umów. *Biuletyn PTE* 19–24.
- Morawska, Sylwia, Piotr Staszkievicz i Przemysław Banasik. 2017. *Ochrona praw wierzycieli w przypadku niewypłacalności*. W: *Ochrona praw wierzycieli w Polsce. Wymiar ekonomiczny, koszty transakcyjne, prawne formy zabezpieczeń, informatyzacja sądownictwa*, (red.) Jacek Gołaczyński i Elżbieta Mączyńska, 53–73. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Pałys, Jerzy. 2021. *Zgłoszenie i ustalenie wierzytelności w postępowaniu upadłościowym*. W: *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, (red.) Izabella Gill, 884–973. Warszawa.
- Ponticelli, Jacopo. 2015. *Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil*, 2–48.
- Prusak, Błażej. 2011. *Ekonomiczna analiza upadłości przedsiębiorstw: ujęcie międzynarodowe*. Warszawa.
- Roe, Mark J. 1989. Commentary on On the Nature of Bankruptcy: Bankruptcy, Priority, and Economics. *Virginia Law Review*: 219–240.
- Schwartz, Alan. 1996. *A theory of loan priorities*. W: *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, (red.) Jagdeep S. Bhandari i Lawrence A. Weiss, 17–25. New York
- Scott, Robert E. 1986. *Through Bankruptcy with the Creditors' Bargain Heuristic*, 690–708.
- Sieczka, Łukasz i Łukasz Lipski. 2023. Sporządzenie spisu inwentarza a status prawny składników majątkowych. *Monitor Prawniczy*: 118–120.
- Sierakowski, Bartosz. 2022. *Wierzyciele*. W: *Postępowanie upadłościowe w praktyce sądów powszechnych*, (red.) Anna Hrycaj, Patryk Filipiak, Bartosz Sierakowski i Jakub Rak, 42–43. Warszawa.

- Sierakowski, Bartosz. 2023. *Zobowiązania masy upadłości*. Warszawa.
- Skeel, David A., Jr. 2001. *Debtor's Dominion: A History of Bankruptcy Law in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Staszewicz, Paulina i Sylwia Morawska. 2019. The efficiency of bankruptcy law: evidence of creditor protection in Poland. *European Journal of Law and Economics*: 365–383.
- Warren, Elizabeth. 1992. The Untenable Case for Repeal of Chapter 11. *The Yale Law Journal*: 437–479.
- Weston, J. Fred. 1977. Some Economic Fundamentals for an Analysis of Bankruptcy. *Law and Contemporary Problems*: 45–68.
- White, Michelle J. 1994. Corporate Bankruptcy as a Filtering Device: Chapter 11 Reorganizations and Out-of-Court Debt Restructurings. *The Journal of Law, Economics, and Organization*: 268–295.
- White, Michelle J. 2005. *Economic Analysis of Corporate and Personal Bankruptcy and Law*, t. 11536. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Witosz, Aleksander Jerzy. 2017. Ochrona wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. *Przebieg Prawa Handlowego*: 37–46.
- Wołowski, Przemysław. 2024. Ogólne uwagi o postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym. *Monitor Prawniczy*: 81–92.
- Wydrzyński, Piotr P., Łukasz Czarnocki, Piotr Olewniczak i Piotr P. Wydrzyński. 2018. Co wolno upadłemu? Prawa i obowiązki upadłego konsumenta, cz. I. *Doradca Restrukturyzacyjny*: 70–81.
- Zembruski, Tadeusz. 2010. Legitymacja do wniesienia zarzutów przeciwko ostatecznemu planowi podziału funduszy masy upadłości. *Radca prawny*: 75–78.
- Zimmermann, Piotr. 2016. *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Warszawa.
- Zimmermann, Piotr. 2024. *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Warszawa.
- Orzecznictwo
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r. sygn. akt P 62/08.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt XIII Ga 86/17.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 sierpnia 2014 r. sygn. akt I ACA 890/14.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r. sygn. akt II CSK 522/08.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 168/12.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-444/07, MG Probut Gdynia sp. z o.o.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie SK 13/10 (OTK-A 2012/7/92).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2020 sygn. akt I CSK 745/18 (pkt 35).

Zestawienie innych źródeł

- Raport Banku Światowego – Doing Business 2012, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2012>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2013, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2013>,

- Raport Banku Światowego – Doing Business 2014, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2014>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2015, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2015>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2016, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2016>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2017, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2017>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2018, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2018>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2019, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>.
- Raport Banku Światowego – Doing Business 2020, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.
- Insolvency Frameworks across the EU: Challenges after COVID-19-2023, <https://economy-finance.ec.europa.eu/>.

Odpowiedzialność prawna lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem za konsekwencje spowodowania wypadku przez kierującego, u którego wystąpiły objawy choroby w postaci utraty świadomości

**Legal liability of a doctor issuing a certificate
of no contraindications to driving a vehicle for the consequences
of causing an accident by a driver who has symptoms
of an illness manifesting itself in loss of consciousness**

MICHAŁ TADEUSZ NAJMAN

ORCID: 0000-0001-8207-8458, MICHALNAJMAN0@GMAIL.COM

Citation: Najman, Michał. 2025. Odpowiedzialność prawna lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem za konsekwencje spowodowania wypadku przez kierującego, u którego wystąpiły objawy choroby objawiającej się utratą świadomości. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): xx–xx. DOI: 10.25167/osap.5974

Abstract: Owning your own vehicle was a symbol of wealth and prestige just a decade ago. Today, motorization is essential for a significant portion of society. It increases quality of life and earning potential. Recognizing the importance of owning a vehicle, the legislature allows people with disorders manifesting as loss of consciousness to drive. The aim of this article is to highlight a loophole in the law, which is the limited ability, or even nonexistent in many cases, to hold a doctor accountable for issuing a certificate stating that driving a vehicle is not contraindicated for a person who caused a car accident following a loss of consciousness while driving. The author asks whether it is possible to hold a doctor legally liable in this situation. The article analyzes the legal consequences of the discussed incident under civil and criminal law for the doctor, whose ruling was used to issue the driver's driving license. The study utilizes dogmatic-legal, analytical (case study analysis), and psychological methods. The study is of significant legal significance in terms of standardizing the application of the

law to physicians who admit drivers with impairments manifesting as loss of consciousness to further stages of the driving license process, and in highlighting discrepancies in the scope of liability. The analysis indicates limited liability for physicians in this situation, thus limiting the ability of injured parties to pursue their rights. The entire study concludes with *de lege ferenda* proposals that could contribute to improving the existing legal framework.

Keywords: driving license, liability, accident, illness, lack of awareness

Abstrakt: Posiadanie własnego środka transportu jeszcze dekadę temu stanowiło symbol zamożności i prestiżu. Współcześnie zmotoryzowanie jest niezbędne do funkcjonowania dla znacznej części społeczeństwa. Zwiększa to komfort życia oraz możliwości zarobkowe. Ustawodawca mając na względzie istotność posiadania własnego pojazdu, zezwala na jego prowadzenie również osobom z zaburzeniami objawiającymi się utratą świadomości. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na lukę w prawie w postaci ograniczonej możliwości, a w wielu przypadkach wręcz jej braku, do pociągnięcia do odpowiedzialności lekarza, który wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu osobie, która spowodowała wypadek samochodowy w następstwie wystąpienia u niej utraty świadomości w chwili prowadzenia pojazdu. Autor stawia pytanie, czy jest możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej lekarza we wskazanej sytuacji. W artykule przeanalizowano skutki prawne omawianego zdarzenia na gruncie prawa cywilnego i karnego dla lekarza, w uzależnieniu od którego orzeczenia wydane zostało prawo jazdy kierującemu. W pracy wykorzystano metody dogmatyczno-prawną, analityczną (analiza orzecznictwa) oraz psychologiczną. Przeprowadzone badanie ma istotne znaczenie dla nauk prawnych w zakresie ujednolicenia stosowania prawa wobec lekarzy dopuszczających kierowców z zaburzeniami przejawiającymi się utratą świadomości do dalszych etapów postępowania o wydanie prawa jazdy oraz zwrócenia uwagi na rozbieżności co do zakresu wskazanej odpowiedzialności. Przeprowadzona analiza wskazuje na ograniczoną odpowiedzialność lekarza w omawianej sytuacji, a tym samym zawężenie możliwości dochodzenia swoich praw przez poszkodowanych. Całość więczą postulat *de lege ferenda*, które mogłyby przyczynić się do poprawy istniejącego stanu prawnego.

Słowa kluczowe: prawo jazdy, odpowiedzialność, wypadek, choroba, brak świadomości.

1. Uwagi wprowadzające

Zawód lekarza powszechnie kojarzony jest z estymą społeczną oraz poświęceniem dla innych w celu ratowania ich życia i zdrowia. Istnieją instytucje prawne przewidujące udział lekarza w ich realizacji. Przykładem jest wydawanie prawa jazdy (Najman 2024: 221–223). Rola lekarza w postępowaniu o wydanie prawa jazdy została jednak znacząco ograniczona, podobnie jak jego odpowiedzialność w przypadku błędu, na skutek którego kierowca spowoduje wypadek. Jest to szczególnie widoczne w sytuacjach, gdy kierujący pojazdem cierpi na chorobę objawiającą się utratą świadomości, której lekarz nie zdiagnozował podczas badania. Skutki prawne za spowodowanie wypadku przez kierowcę będącego osobą cierpiącą na wskazane zaburzenia, który to wypadek był skutkiem wystąpienia objawów w chwili wypadku, uzależnione są od subiektywnej wykładni

dokonywanej przez organ orzekający. Przy braku świadomości kierującego wyłączony zostaje przecież jego czyn, co wyłącza odpowiedzialność karną z art. 173 i nast. k.k. W przedmiocie odpowiedzialności cywilnej możliwe są z kolei dwie sytuacje – zderzenia z innym pojazdem oraz najechanie na inny pojazd lub uczestnika ruchu (Cyprian 1961: 86). W przypadku tych ostatnich posiadacz pojazdu mechanicznego wprowadzającego w ruch za pomocą sił przyrody odpowiada na zasadzie ryzyka, jednakże odnośnie do zderzenia kierujący odpowiada na zasadzie winy (art. 436 § 2 k.c.). Mając jednak na względzie treść art. 425 § 1 k.c., zgodnie z którym osoba, która z jakichkolwiek powodów znajduje się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, nie jest odpowiedzialna za szkodę w tym stanie wyrządzoną. Co więcej, wobec osoby naruszającej zasady ruchu drogowego na skutek zaburzeń chorobowych nie można orzec środka zatrzymania prawa jazdy, cofnięcia prawa jazdy, ani też orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów (wyłączenie czynu), chyba że uprawniony lekarz po ponownym przeprowadzeniu badań stwierdzi istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (Kuś 2020: 250–252). Powyższe uwidacznia problematyczność określenia odpowiedzialności osoby cierpiącej na wskazane zaburzenia za spowodowanie wypadku. Pokazuje to, jak kluczowy jest ich brak. Powyższe może rodzić uzasadnione wątpliwości co do rzetelności obecnego stanu prawnego oraz powodować poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości. Poszkodowani nie tylko nie mogą domagać się pociągnięcia omawianego sprawcy wypadku do odpowiedzialności karnej, lecz również narażeni są na szkody, których naprawienia nie zawsze są władni dochodzić na drodze cywilnej. Warto zatem podjąć się ustalenia skutków prawnych wypadku spowodowanego przez kierowcę na skutek wystąpienia u niego objawów zaburzenia w chwili wypadku również dla lekarza, który wydał orzeczenie umożliwiające wydanie prawa jazdy. Skutki te przeanalizowane zostaną na gruncie prawa cywilnego oraz karnego.

2. Znaczenie badań lekarskich w procesie wydawania prawa jazdy

Badania lekarskie przy wydawaniu prawa jazdy stanowią odrębną część postępowania administracyjnego i nie podlegają kontroli merytorycznej przez organ wydający prawo jazdy (sygn. akt II SA/OI 28/15). W przedmiocie badań stanu psychicznego i neurologicznego uzupełnienie badania poprzez przedłożenie przez badanego dokumentacji medycznej od specjalisty (psychiatry, neurologa lub psychologa) wymagane jest jedynie w poważnych przypadkach (ust. 4 załącznika nr 4 do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami

i kierowców, dalej jako: Rozporządzenie¹), w tym obligatoryjnie w przypadku padaczki (ust. 3 załącznika nr 6 do Rozporządzenia).

Posiadanie orzeczenia o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem jest obligatoryjną przesłanką wydania decyzji o wydaniu prawa jazdy. Badania lekarskie w postępowaniu o wydanie prawa jazdy stanowią jego integralną część. Stanowią one gwarant bezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego. Konstytuują one bowiem, że przyszły kierowca nie cierpi na schorzenia mogące być przyczyną wypadku podczas kierowania pojazdem.

Zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (dalej jako: u.k.p.) osoba podlegająca badaniu lekarskiemu jest obowiązana wypełnić oświadczenie, w formie ankiety, dotyczące stanu zdrowia, pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego. Oświadczenie stanowi załącznik nr 1 do Rozporządzenia. Lekarz orzecznik zobowiązany jest do przeprowadzenia czynności weryfikujących złożone oświadczenie oraz stan zdrowia badanego. Fakt, że do dnia badania pacjent nie był konsultowany ze specjalistami, a tym samym nie stwierdzono u niego żadnego schorzenia objętego oświadczeniem, nie oznacza, że nie mając tego świadomości, na nie cierpiał.

3. Odpowiedzialność lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdów za skutki spowodowania wypadku przez osobę cierpiącą na zaburzenia objawiające się utratą świadomości w prawie karnym

W sytuacji, gdy kierowcy powodującemu wypadek nie można przypisać odpowiedzialności, rodzi się wątpliwość, czy lekarz uczestniczący w postępowaniu o wydanie prawa jazdy kierowcy może ponosić odpowiedzialność za śmierć lub uszkodzenie ciała lub mienia osoby trzeciej – poszkodowanego w takim wypadku. W literaturze wskazuje się, że w lekarz może odpowiadać zarówno na gruncie prawa karnego, jak i cywilnego, a także w postępowaniu dyscyplinarnym, jeśli jego działanie lub zaniechanie, wynikające z błędu medycznego, doprowadziło do śmierci lub uszkodzenia ciała osoby trzeciej, a nie tylko kierującego (Piech 2020: 150). Wyodrębnić można zatem odpowiedzialność lekarza względem trzech podmiotów: kierującego (pacjenta), osoby trzeciej – poszkodowanego w wypadku oraz wobec potencjalnych poszkodowanych na skutek błędu medycznego.

¹ Ust. 4 stanowi, że w przypadku stwierdzenia, że u osoby badanej występuje: 1) poważne zaburzenia psychiczne wrodzone lub spowodowane chorobą, urazem lub operacją neurochirurgiczną; 2) poważny niedorozwój umysłowy; 3) poważne zaburzenia zachowania spowodowane wiekiem lub zaburzenia osobowości mające negatywny wpływ na ocenę sytuacji, zachowanie lub zdolności adaptacyjne, można orzec brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, jeżeli wskazuje na to opinia lekarza specjalisty w dziedzinie psychiatrii lub psychologa, a osoba ta poddaje się regularnym kontrolnym badaniom lekarskim, właściwym dla każdego przypadku.

Pojęcie błędu medycznego, określanego też jako błąd lekarski lub błąd w sztuce medycznej, jest pojęciem prawniczym i nie zawiera definicji legalnej (Puch 2020: 622). W literaturze przez błąd lekarski rozumie się postępowanie wbrew podstawowym, powszechnie uznanym zasadom współczesnej (aktualnej) wiedzy lekarskiej (Marek 2007: 22–25). Według B. Świątek błędem lekarskim jest „każde błędne, a więc nieprawidłowe postępowanie obejmujące zarówno działanie, jak i zaniechanie” (Świątek 2000: 41). Nieco szerszą definicję sformułowała A. Liszewska, wskazując, że: „Błąd w sztuce medycznej oznacza naruszenie przez lekarza (świadomego tego, że podejmuje czynność medyczną) obowiązujących go w konkretnym przypadku, wypracowanych na gruncie nauki i praktyki reguł postępowania zawodowego wobec dóbr prawnych w postaci życia i zdrowia człowieka, które na gruncie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia naruszenia obowiązku ostrożności” (Liszewska 1998: 15–16).

Wyróżnia się następujące rodzaje błędów medycznych (Fiutak 2010:51): diagnostyczne – wadliwe rozpoznanie stanu zdrowia pacjenta, nieprawidłowa diagnoza; terapeutyczne – podjęcie nieprawidłowych działań leczniczych wynikających albo z wcześniejszego błędu diagnostycznego, albo z niewłaściwego leczenia mimo prawidłowej diagnozy; techniczne – niewłaściwe pod względem technicznym wykonanie czynności leczniczych, zwłaszcza w zakresie technik operacyjnych, nieprawidłowe użytkowanie aparatury diagnostycznej i leczniczej, oraz organizacyjne – niesprawna organizacja pomocy medycznej przejawiająca się złą organizacją pracy lekarzy i pozostałego personelu medycznego oraz wadliwym działaniem jednostek organizacyjnych różnego szczebla (oddziały, kliniki, szpitale). Nieco odmienną klasyfikację zaproponowali K. Jaegermann, Z. Marek, E. Baran, dzieląc błędy medyczne na: decyzyjne – nieprawidłowe decyzje dotyczące rozpoznania i leczenia pacjenta, za które odpowiedzialność ponosi wyłącznie lekarz podejmujący decyzje diagnostyczne i terapeutyczne; wykonawcze – niewłaściwa realizacja prawidłowych czynności medycznych, za które odpowiedzialność ponosi zarówno lekarz, jak i inne osoby uczestniczące w procesie leczenia; organizacyjne – niepoprawne postępowanie kierowników różnych szczebli organizujących opiekę medyczną oraz opiniodawcze – opinie lekarskie wydane niezgodnie z doktryną i wbrew zasadom wiedzy medycznej, dotyczące zaświadczeń lekarskich dla pacjentów i opinii biegłych dla uprawnionych instytucji (Jaegermann, Marek, and Baran 1982: 4). Z punktu widzenia dalszych rozważań najistotniejsze są błędy diagnostyczne, który dzieli się na pozytywne – rozpoznanie choroby u zdrowej osoby; negatywne – nierozpoznanie istniejącego schorzenia, oraz mieszane – rozpoznanie choroby innej niż istniejąca.

W doktrynie pomija się rozważania poświęcone stronie podmiotowej błędu medycznego, ograniczając się jedynie do wskazania, że błąd popełnić można jedynie nieumyślnie – co wyłącza bezprawność zachowania lekarza lub innych podmiotów świadczących usługi medyczne. W przypadku postawienia diagnozy

świadomie błędnej lub wydanie decyzji, w świetle aktualnej wiedzy medycznej, stwarzającej zagrożenie dla pacjenta lub osób trzecich, zachowanie takie nie korzysta z dobrodziejstwa złagodzenia odpowiedzialności lub jej uniknięcia (Pieszko 2015: 178).

Mając powyższe na uwadze odpowiedzialność lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu wystąpić może w następujących sytuacjach: 1) gdy lekarz w ogóle nie rozpoznał choroby kandydata na kierowcę, chyba że kandydat zataił informacje o swoim stanie zdrowia; 2) w sytuacji postawienia prawidłowej diagnozy i poinformowania o tym pacjenta, ale mimo to wydania orzeczenia o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem (nieprzewidzenie lub nieprawidłowe przewidzenie możliwych skutków choroby); 3) gdy lekarz prawidłowo rozpoznał chorobę, wiedział, że jest to przeciwwskazanie do prowadzenia pojazdów, informując o tym pacjenta, ale mimo to wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań; 4) lekarz rozpoznał chorobę, ale zataił ją przed pacjentem i wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem; 5) lekarz rozpoznał chorobę oraz potencjalne skutki prowadzenia pojazdu przez pacjenta, poinformował o tym pacjenta i za namową pacjenta wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem.

Jak już wskazano, odpowiedzialność lekarza za skutki wypadku spowodowanego przez kierowcę, który na skutek występującego u niego zaburzenia objawiającego się utratą świadomości, gdy lekarz ten wydał orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdów, może mieć miejsce zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i karnego. W obu przypadkach podstawa odpowiedzialności wynika z naruszenia przez lekarza 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, zgodnie z którym lekarz ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należyłą starannością. Lekarza odpowiada za skutki niedochowania należytej staranności przy wykonywaniu zawodu. Do skutków tych należy narażenie na utratę życia lub zdrowia pacjenta, jak i osób trzecich, w tym również w następstwie spowodowania przez pacjenta takiego stanu zagrożenia.

W przypadku **odpowiedzialności karnoprawnej** błędna diagnoza może powodować odpowiedzialność w dwóch obszarach – na tzw. przedpolu, tj. za narażenie na naruszenie dóbr prawnych, jak i za ich naruszenie (Sadowska 2018: 280–285). Innymi słowy, odpowiedzialność lekarza może powstać już na etapie wydawania orzeczenia o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu. z art. 160 k.k., tj. z narażeniem człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Zaznaczyć również należy, że w odniesieniu do naruszenia dóbr prawnych odpowiedzialność lekarza może mieć miejsce zarówno wobec badanego, jak i osób trzecich (poszkodowanych

w wypadku). Warunkiem odpowiedzialności lekarza za błąd diagnostyczny jest istnienie związku przyczynowo-skutkowego między popełnionym błędem a stanem narażenia pacjenta (Piech 2020: 141-162). Powyższe potwierdzone zostało w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2019 roku, sygn. III KK 212/18, w którym stwierdzono, że „dla przyjęcia odpowiedzialności karnej lekarza za błąd diagnostyczny prowadzący do narażenia, o którym mowa w art. 160 § 2 i 3 k.k., niezbędne jest nie tylko powstanie zmiany w świecie zewnętrznym, tj. stwierdzenie wystąpienia błędu diagnostycznego, ale istnienie związku przyczynowo-skutkowego między owym błędem a stanem narażenia, a wreszcie przypisywalność odnoszona do konkretnej osoby i ustalenia, na kim spoczywa obowiązek opieki nad pacjentem”. Przypisanie lekarzowi skutku jest możliwe, gdy zostanie wykazane, że zgodne z prawem (dostępnym stanem wiedzy medycznej) działania alternatywne, polegające na wykonaniu ciężącego na lekarzu obowiązku, zapobiegłyby realnemu i znaczącemu stopniowi tego narażenia. Kluczowe jest istnienie związku przyczynowo-skutkowego między błędem a stanem narażenia.

Skutek omawianego czynu zabronionego może urzeczywistniać się również w zwiększeniu stopnia narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, które wystąpiło już wcześniej, ale jeśli zarzuconym zachowaniem jest nieumyślne zaniechanie ciężącego na oskarżonym obowiązku zapobiegnięcia skutkowi, to warunkiem pociągnięcia oskarżonego do odpowiedzialności karnej za wskazane przestępstwo jest obiektywne przypisanie mu takiego skutku. Będzie on spełniony wtedy, gdy zostanie dowiedzione, że pożądane zachowanie alternatywne, polegające na wykonaniu przez oskarżonego ciężącego na nim obowiązku, zapobiegłoby realnemu i znaczącemu wzrostowi stopnia tego narażenia (II KK 74/17).

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność lekarza na gruncie art. 160 k.k. w omawianym przypadku pozostawać będzie w związku z art. 2 k.k., tj. będzie on odpowiadał jako gwarant (Piech 2021: 109–112). W przypadku zaniechania gwaranta skutek, o jakim mowa we wskazanym przepisie, będzie polegał zarówno na wywołaniu stanu zwiększającego niebezpieczeństwo, jak i na utrzymaniu się poziomu owego niebezpieczeństwa zastanego przez gwaranta w chwili aktualizacji jego obowiązku działania (Kowalska 2013: 72–73). Wynika to z treści obowiązku gwaranta, którego zadaniem jest nie tylko podjęcie działań zapobiegających pojawieniu się konkretnego niebezpieczeństwa dla chronionego dobra, ale także podjęcie wszelkich działań zmierzających do obniżenia stopnia konkretnego niebezpieczeństwa dla dobra istniejącego już w chwili aktualizacji jego obowiązku (Bielski 2005: 125–127). Powyższe potwierdzono także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który stwierdził, że skutkiem należącym do znamion strony przedmiotowej występku z [art. 160 § 2](#) i [3](#) k.k. jest nie tylko wywołanie takiej sytuacji, w której pacjent znajduje się – nie będąc uprzednio – w położeniu

grożącym mu bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia, ale również na utrzymaniu (nie odwróceniu, nie zmniejszeniu) istniejącego już poziomu tego niebezpieczeństwa w czasie, kiedy urzeczywistnił się obowiązek działania lekarza-gwaranta. Przestępstwo jest dokonane z chwilą narażenia na niebezpieczeństwo, chociażby osoba narażona nie doznała żadnej krzywdy (Rutkowski 1999L 72–73; IV KK 43/13).

Sytuacja będąca niebezpieczeństwem, w znaczeniu [art. 160 § 1–3](#), musi zagrażać życiu człowieka lub jego zdrowiu bezpośrednio. Pojęcia bezpośredniości niebezpieczeństwa nie należy łączyć z czasową bliskością skutku, mającego nastąpić w wyniku rozwoju sytuacji niebezpiecznej (Wróbel 2019: 136). Bezpośrednie niebezpieczeństwo zachodzi wtedy, kiedy zachodzi sytuacja niewymagająca dla swojego dalszego rozwoju „włączenia się w dany układ zdarzeń elementu dodatkowego, zwłaszcza podjęcia ze strony sprawcy jakiegokolwiek działania dynamizującego ten układ w wyższym stopniu (Buchala 1997: 83). Nieco odmienne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 20 marca 2003 roku, [II AKa 18/03](#), wskazując, że: „Na gruncie [art. 160 § 1](#) chodzi wyłącznie o takie działania, które stwarzają konkretne, realne i natychmiastowe zagrożenie dla życia ofiary. Pojęcie »bezpośrednie« wyklucza natomiast możliwość objęcia nim takich przypadków, w których niebezpieczeństwo wprawdzie istnieje, ale jego realizacja zależy od ewentualnych dalszych działań sprawcy bądź innych osób”. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2011 roku, sygn. [II KK 177/11](#), wystąpienie znamienia bezpośredniości uzależniono od wysokiego prawdopodobieństwa skutku ocenianego w kontekście okoliczności faktycznych (Filar 1999: 35). Powyższe rozbieżności w orzecznictwie wskazują, że za spowodowanie wypadku przez kierującego, u którego lekarz wydający orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem nie zdiagnozował zaburzenia objawiającego się utratą świadomości, lekarz wydający takie orzeczenie nie poniesie odpowiedzialności z art. 160 k.k. Aby uznać, że zachodzi odpowiedzialność karna, niezbędne jest ustalenie czy czynności lecznicze zostały wykonane zgodnie z zasadami wiedzy i sztuki medycznej, czy swoim zachowaniem lekarz naruszył obiektywny obowiązek ostrożności oraz ustalenie czy lekarz podjął wszelkie możliwe czynności lecznicze, które były możliwe i które wynikały z aktualnego stanu wiedzy medycznej. Badając zachowanie lekarza, znaczenie będzie miała ocena, czy postępowanie lekarza odbiegało od przyjętego abstrakcyjnego wzorca postępowania zbudowanego według obiektywnych kryteriów. Powyższe znalazło potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2018 r. sygn. IV KK 42/12, zgodnie z którym: „W kontekście odpowiedzialności karnej z art. 160 § 2 k.k. lekarz obowiązany jest podjąć wszelkie możliwe czynności diagnostyczno-terapeutyczne, jakie tylko w danej chwili i warunkach są możliwe i jakie wynikają z aktualnego stanu wiedzy medycznej, gdy tylko ich zaniechanie narażałoby człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego

uszczerbku na zdrowiu i nie ma przy tym znaczenia to, czy pacjent wskutek błędu w sztuce lekarskiej zmarł albo doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Innymi słowy, lekarz obowiązany jest bronić ludzkiego życia i zdrowia gdy tylko są one zagrożone i jego odpowiedzialności nie uchyla sam fakt, że nawet gdyby postępował prawidłowo, to i tak nie dałoby się wykluczyć, że pacjent by zmarł albo doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (...). Podobnie w wyroku z dnia 21 września 2011 roku Sąd Najwyższy, sygn. WA 26/11 orzekł, że: „Narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu może mieć miejsce i rodzić odpowiedzialność karną lekarza-gwaranta nawet w sytuacji, w której nic w sferze życia i zdrowia pokrzywdzonego się nie zmieniło. Również brak możliwości przypisania sprawstwa utraty życia bądź ciężkiego uszczerbku na zdrowiu nie eliminuje możliwości przypisania sprawstwa narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia bądź ciężkiego uszczerbku na zdrowiu”.

Zaznaczyć należy, że dane przestępstwo wiąże się ze spowodowaniem niebezpieczeństwa, które nie ma charakteru powszechnego. Przyjmuje się, że cechą rozgraniczającą niebezpieczeństwo indywidualne od niebezpieczeństwa powszechnego jest wielość zagrożonych osób (Buchala 1997: 63–64; II AKa 372/01; V KRN 209/72). Jeśliby zatem sprawca jednym czynem naraził na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu grupę liczącą więcej niż kilka osób, to wówczas odpowiedzialność następowałaby na podstawie art. 173 k.k.

Sporządzenie katastrofy komunikacyjnej jest przestępstwem powszechnym. Jego sprawcą może być zatem każdy, kto posiada zdolność do zawinienia. Nie jest zatem konieczne posiadanie przez niego jakichkolwiek uprawnień związanych z udziałem w określonym rodzaju ruchu. W doktrynie wskazuje się, że możliwe jest rozszerzenie odpowiedzialności za czyn z art. 173 k.k. również na innych uczestników ruchu – nie tylko samego kierującego pojazdem. Wskazuje się, że sprawcą może być zarówno uczestnik ruchu (kierujący pojazdem, pieszy, pasażer), inna osoba znajdująca się na drodze (np. kierujący ruchem, kontrolujący ruch, wykonujący prace konserwacyjne), jak i osoba, która znajduje się poza drogą (np. rzucająca przedmiotami w pojazd) (Kotowski 2006: 30; Buchala 1998: 10), a także projektanci lub budowniczowie dróg – pod warunkiem, że katastrofa pozostaje w związku przyczynowym z ich zachowaniem (Stefański 1999: 22). W orzecznictwie wskazuje się, że warunkiem takiej oceny prawnej jest stwierdzenie, w odniesieniu do każdego z uczestników z osobna, że w zarzuczalny sposób naruszył on, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu, a także, że pomiędzy jego zachowaniem a zaistniałą katastrofą istnieje powiązanie przyczynowe, oraz tego, że zachodzi normatywna podstawa do przyjęcia, iż zachowanie uczestnika ruchu powiązane przyczynowo z wypadkiem zasługuje z kryminalno-politycznego punktu widzenia na ukaranie (I KR 64/76).

W przypadku spowodowania katastrofy w komunikacji w wyniku zaniechania krąg podmiotów tego przestępstwa zostaje ograniczony do osób, na których ciążył prawny, szczególny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi (art. 2 k.k.) (Majewski 1997: 116–121; II AKa 231/13). Mogą być nimi także osoby, na których ciąży obowiązek niedopuszczenia do ruchu osoby znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, albo nieposiadającej wymaganych uprawnień, a także pojazdu w stanie bezpośrednio zagrażającym bezpieczeństwu ruchu (Buchala 1998: 11).

Odnosnie do odpowiedzialności karnej za nieumyślne spowodowanie katastrofy ma ona miejsce, gdy skutki nieumyślnego naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu są objęte nieumyślnością (V KR 81/74; II AKa 48/16). Konieczne jest wykazanie, że sprawca nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, tj. związanych z uczestnictwem z danym rodzajem ruchu, w którym bierze on udział. Przejawem takiego zachowania może być zaniedbanie stanu technicznego pojazdu, którym sprawca porusza się po drogach publicznych (III KK 345/16), jak również niezachowanie bezpiecznej szybkości, dostosowanej do konkretnych warunków drogowych (m.in. natężenia ruchów, widoczności lub warunków atmosferycznych) i predyspozycji kierowcy (Merecz-Kot, Waszkowska, and Wężyk 2015Ł 525–538). W doktrynie zwraca się ponadto uwagę, że: „Osoba nietrzeźwa, będąca pod wpływem środków odurzających, niektórych leków, cierpiąca na padaczkę, zaawansowaną cukrzycę (z uwagi na stosowane leki), niepoczytalna lub o znacznie zmniejszonej poczytalności, mająca poważną wadę wzroku lub nawet chwilowo cierpiąca, np. na silne bóle żołądka, ze stanem przedzawałowym lub mająca inne dolegliwości, nie jest podmiotem zdolnym do bezpiecznego kierowania pojazdem, powinna zatem powstrzymać się od uczestniczenia w nim. Jeżeli mimo to, uczestnicząc w ruchu, spowoduje wypadek, to narusza regułę bezpieczeństwa, określającą sprawność podmiotu uczestniczącego w ruchu pojazdów (Buchala 1998: 12–13). Odpowiedzialność sprawcy nie jest również wyłączona, jeżeli do katastrofy doszło w wyniku utraty przez niego przytomności z powodu choroby, o której skutkach wiedział. Sprawca wypadku mógłby się ewentualnie skutecznie powoływać na chwilową, niezawinioną utratę przytomności tylko w przypadku, gdyby cierpiał na tego rodzaju schorzenie, dolegliwość lub inne ukryte dysfunkcje, nieujawnione do chwili zdarzenia, o którym sam nie posiadałby wiedzy, a która ta dolegliwość lub schorzenie mogłyby skutkować niekontrolowalną utratą świadomości. Tylko w takim bowiem przypadku ewentualne niekontrolowalne zaśnięcie lub zaślabnięcie mogłoby znajdować się poza możliwością i powinnością przewidywania oskarżonego (o ile taki incydent zdarzyłby się po raz pierwszy; w sytuacji, gdyby doszło wcześniej do tego rodzaju incydentu, a kierujący – świadomy swej dysfunkcji – nadal kierowałby pojazdem mimo wiedzy o możliwej utracie

świadomości, to w razie takiego zdarzenia nie mógłby już skutecznie uchylać się od odpowiedzialności (II AKa 355/15).

Rekapitułując powyższe, uznać należy, że odpowiedzialność lekarza na gruncie karnym następować może w sytuacji, gdy zgodnie z dostępną wiedzą i sztuką medyczną powinien on przewidzieć, że dopuszczenie kandydata na kierowcę do ruchu może bezpośrednio narazić zarówno tego kandydata, jak i osoby trzecie na utratę życia lub zdrowia bądź też spowodować katastrofę w ruchu. Nawet wówczas odpowiedzialność ta pozostaje rozmyta z uwagi na udział innych podmiotów w postępowaniu o wydanie prawa jazdy. Wątpliwa pozostaje również możliwość uznania wydania orzeczenia za obiektywną przyczynę katastrofy. Powyższe uwidacznia więc, że odpowiedzialność lekarza ograniczać się będzie jedynie do rażących zaniedbań w badaniu kontrolnym oraz świadomego zatajenia choroby badanego.

4. Odpowiedzialność lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdów za skutki spowodowania wypadku przez osobę cierpiącą na zaburzenia objawiające się utratą świadomości w prawie cywilnym

W odróżnieniu od odpowiedzialności karnoprawnej, na gruncie prawa cywilnego lekarz odpowiadać może jedynie w przypadku wystąpienia szkody. Ewentualny zakaz dalszego narażania na powstawanie szkód dokonywać może się na drodze administracyjnoprawnej, m.in. poprzez skierowanie kierowcy na badania, zatrzymanie lub cofnięcie prawa jazdy. Za niewłaściwe postawioną diagnozę to lekarz ponowi odpowiedzialność, zarówno w zakresie poniesionej przez pacjenta szkody, jak i doznanej krzywdy. Ponieważ odpowiedzialność cywilnoprawna lekarza odbywa się na zasadach ogólnych, nie ma potrzeby szczegółowego omawiania ogólnych przesłanek odpowiedzialności. W dalszej części opracowania omówiono jedynie odrębności materialnoprawne i formalnoprawne wskazanej odpowiedzialności.

Ustawodawca wprowadził dwie podstawy dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za błąd medyczny. Poszkodowany może domagać się naprawienia szkody, która obejmuje wynikłe z tego powodu koszty, lub w określonych przypadkach domagać się renty lub zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 444 i 445 k.c., jak i art. 4 i 67q i nast. ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta (dalej jako: u.p.p.)², z tym zastrzeżeniem, że na gruncie tej ustawy dochodzić można jedynie odszkodowania lub zadośćuczynienia w przypadku śmierci, uszkodzenia ciała

² t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 581.

lub rozstroju zdrowia badanego. Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność lekarza może wystąpić także wtedy, gdy na skutek wypadku szkód dozna jedynie kierujący.

Kwestią wątpliwą pozostaje wykazanie przez pokrzywdzonego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem orzeczenia o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu przez lekarza i w konsekwencji otrzymanie prawa jazdy oraz powstaniem szkody u kierującego pojazdem na skutek utraty świadomości podczas jazdy. Ciężar dowodu opierać się wówczas będzie na konieczności udowodnienia, że stan zdrowia badanego kandydata na kierowcę w świetle aktualnego na dzień wydania orzeczenia o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu wskazywał na występowanie okoliczności stanowiących podstawę do odmowy wydania takiego orzeczenia. Istotna jest także możliwość traktowania zaniedbania własnego stanu zdrowia przez kierującego jako przyczynienia się do powstania szkody. Podobnie w przypadku dochodzenia roszczeń na podstawie u.p.p., pacjent zobowiązany jest to do wykazania, że w efekcie udzielenia świadczenia zdrowotnego (tu: badania kandydata na kierowcę) doszło do zdarzenia medycznego, tj. powstała szkoda na skutek udzielenia go w sposób nieodpowiadający wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej (art. 6 w zw. z art. 3 ust. 6 i 11 w zw. z art. 67q i nast. u.p.p.). Zauważenia wymaga, że w przypadku śmierci kierowcy jego bliscy mogą dochodzić zadośćuczynienia lub odszkodowania z tego powodu. Niezależnie jednak od podmiotu domagającego się naprawienia szkody ciężar dowodu będzie co do zasady tożsamy, tj. wymagane będzie wykazanie, że badanie kandydata na kierowcę zostało wykonane w sposób nieodpowiadający wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Na gruncie przepisów k.c. niezbędne będzie nadto wykazanie istnienia związku pomiędzy zdarzeniem medycznym a szkodą.

Odnosząc się do wysokości odszkodowawczej lekarza w omawianym przypadku, wskazać należy, że chociaż u.p.p. przewiduje łagodniejszy reżim dowodowy, to wysokość dochodzonego odszkodowania w przypadku uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia badanego została określona ustawowo i wynosi pomiędzy 2 tysiące a 200 tysięcy złotych (art. 67s ust. 1 pkt. 2 u.p.p.), a w przypadku śmierci pacjenta od 20 tysięcy do 100 tysięcy złotych (art. 67s ust. 1 pkt. 3 u.p.p.).

Odmienne wygląda także okres przedawnienia roszczeń poszkodowanego kierowcy wobec kierowcy. Na podstawie art. 118 k.c. jest to okres sześciu lat od dnia powstania szkody, natomiast zgodnie z art. 67t ust. 3 u.p.p. wniosek o przyznanie świadczenia kompensacyjnego może być złożony w terminie roku od dnia, w którym wnioskodawca dowiedział się o uszkodzeniu ciała lub rozstroju zdrowia albo śmierci pacjenta, jednakże termin ten nie może być dłuższy niż trzy lata od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie skutkujące uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia albo śmiercią pacjenta. Tym samym w omawianym

przypadku odpowiedzialność lekarza wobec kierującego na podstawie przepisów u.p.p. wygasa z upływem trzech lat od dnia badania.

Odpowiedzialność lekarza na drodze cywilnoprawnej wobec osób trzecich w omawianej sytuacji jest dopuszczalna jedynie na zasadach ogólnych wynikających z przepisów k.c. Osoby trzecie nie mogą dochodzić roszczeń określonych w u.p.p. Podkreślić należy też, że w przypadku śmierci lub uszkodzenia ciała osoby trzeciej na skutek wypadku spowodowanego przez osobę, u której w chwili zdarzenia wystąpiła utrata świadomości, poszkodowani pozbawieni są możliwości domagania się naprawienia szkody od sprawcy, gdyż jego odpowiedzialność jest wyłączona z uwagi na brak czynu. Wykształciła się linia orzecznicza, zgodnie z którą w takich przypadkach przyznawane jest od kierującego odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie art. 425 k.c., tj. na zasadzie słuszności (Jusik 2022: 74). Wątpliwość budzi, czy w przypadku uznania roszczeń poszkodowanych pozwany (sprawca wypadku, u którego w chwili zdarzenia wystąpiła utrata świadomości) może dochodzić roszczenia regresowego od lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem i czy opierałyby się one na przepisach ogólnych, czy też na przepisach u.p.p. Nawet jeśli takie roszczenie byłoby dopuszczalne, to i tak nie obejmowałoby naprawienia szkody majątkowej innej niż za śmierć, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia.

5. Postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione niejednoznaczności w ustaleniu kręgu podmiotów odpowiedzialnych za wypadek spowodowany na skutek utraty świadomości przez kierującego ujawniają lukę prawną. Istniejący stan prawny nie daje ani gwarancji, ani pewności możliwości zaspokojenia roszczeń poszkodowanych, w szczególności, gdy chodzi o szkody inne niż szkody na osobie. Postulować należy więc wprowadzenie regulacji przewidującej co najmniej odpowiedzialność posiłkową lekarza wydającego orzeczenie o braku przeciwwskazań do prowadzenia pojazdu. Ze strony techniki legislacyjnej kwestią drugorzędną pozostaje, czy przepis statuujący możliwość pociągnięcia lekarza do odpowiedzialności zawarty zostałby w k.c., u.p.p. czy innej ustawie szczegółowej. Obecny stan prawny trywializuje badania lekarskie kandydatów na kierowców (Najman 2024: 227–230), a składane przez badanych oświadczenia praktycznie wyłączają, a przynajmniej ograniczają jedynie do najbardziej rażących zaniedbań, odpowiedzialność lekarzy w przypadku dopuszczenia do ruchu osób z zaburzeniami objawiającymi się utratą świadomości. Wprowadzenie podstawy prawnej pozwalającej na dochodzenie roszczeń także od lekarza przyczynić się może do zwrócenia uwagi na szczególną rolę badań lekarskich w procesie ubiegania się o wydanie prawa jazdy (Por. Siren, Haustein 2015: 72–76). Pozwoli również lepiej zrealizować funkcję gwarancyjną prawa poprzez zapewnienie pewności co do podmiotu, od którego w omawianej

sytuacji można dochodzić naprawienia szkody (Annas 2008: 521–524). Może także przyczynić się do zmniejszenia kosztów dochodzenia należności, w sytuacji, gdy kierowca (pозwany) zostałby obciążony obowiązkiem naprawienia szkody na zasadzie słuszności (Mitchell 1999: 612).

6. Podsumowanie

W obecnej rzeczywistości prawnej udział lekarza przy wydawaniu prawa jazdy ma charakter fasadowy. Lekarz wydający orzeczenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem jedynie w skrajnych przypadkach ponosi odpowiedzialność karną lub cywilną. Utylitaryzm społeczny spowodował postrzeganie badań w procesie ubiegania się o wydanie prawa jazdy jako zbędnej formalności. Jednak w przypadku powstania szkody, gdy kierujący cierpiał na chorobę objawiającą się utratą świadomości, która nie została zdiagnozowana przez lekarza, poszkodowany często pozbawiony zostaje możliwości dochodzenia naprawienia szkody – zarówno na drodze karnej, jak i cywilnej. Powstał stan społeczny, w którym szybkość postępowania postrzegana jest jako wartość nadrzędna nad bezpieczeństwem. Rolą ustawodawcy winno być zatem podjęcie działań zmierzających do uświadomienia społeczeństwa w przedmiocie znaczenia rzetelnej weryfikacji stanu zdrowia kandydatów na kierowców.

Wykaz skrótów

- u.k.p. – Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami.
- u.p.p. – Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta.
- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
- k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, 1237, 2025 r. poz. 769.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1287, 1897, z 2025 r. poz. 769.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383.
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 581.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami t.j. Dz.U.2024.1210.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców, Dz.U. poz. 2503.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1972 roku, sygn. V KRN 209/72, OSNKW 1972/10, poz. 158.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1974 r., sygn. V KR 81/74. Legalis nr 17801.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 1976 r., I KR 64/76. Legalis nr 19436.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. [IV KK 43/13](#). Lex nr 1318212.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. II KK 74/17. Lex nr 2342166.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2017 r., III KK 345/16. Legalis nr 1576676.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2019 roku, sygn. III KK 212/18. Legalis nr 1958779.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 października 2001 roku, sygn. II AKa 372/01.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 marca 2003 r., [II AKa 18/03](#), KZS 2003/7–8, poz. 69.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2013 roku, sygn. II AKa 231/13. Legalis nr 999549.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. II SA/Ol 28/15. LEX nr 1805423.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 kwietnia 2016 roku, sygn. II AKa 48/16. Legalis nr 1482559.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2016 r., II AKa 355/15. Legalis nr 1544002.

Opracowania

- Annas George. 2008. Doctors, drugs, and driving—tort liability for patient-caused accidents. *New England Journal of Medicine* (5)359, 521–525.
- Bielski Marek. 2005. Prawnokarne przypisanie skutku w postaci konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo – uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2004 r., [V KK 37/04](#). *Przegląd Sądowy* 4, 119–133.
- Buchała Kazimierz. 1998. Niektóre problemy wykładni znamion przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. *Prokuratura i Prawo* 11–12, 7–17.
- Buchała Kazimierz. 1997. *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej. Komentarz*. Bydgoszcz: Branta.
- Cyprian Tadeusz. 1961. Odpowiedzialność karna za wypadki drogowe. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 23(3), 73–109.
- Filar Marian. 1999. Odpowiedzialność karna lekarza za zaniechanie udzielenia świadczenia zdrowotnego (nieudzielenie pomocy). *Prawo i Medycyna* 3, 33–45.
- Fiutak Agnieszka. 2010. Klasyfikacja błędów medycznych. Definicja błędu w sztuce. *Medycyna Rodzinna* 13(2), 50–55.
- Jaegermann Kazimierz, Marek Zdzisław, Baran Erazm. 1982. Błąd organizacyjny w służbie zdrowia. *Archiwum Medycyny Sądowej* 32, 3–8.
- Jusik Michalina. 2022. Zdarzenia komunikacyjne w świetle najważniejszych zadań zarządcy drogi – analiza istoty oraz zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej. *Zeszyt Prawniczy UAM* 12, 71–81.
- Kotowski Wojciech. 2006. *Przestępstwa drogowe. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck.

- Kowalska Dagmara. 2013. Lekarski obowiązek udzielenia pomocy i związana z nim odpowiedzialność karna za jego zaniechanie. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 3, 69–77.
- Kuś Artur. 2020. Administracyjne zatrzymanie prawa jazdy. Problem dualizmu postępowań administracyjnego i w sprawie wykroczeń w kontekście postępowania dowodowego. *Studia Prawnicze KUL* 3, 237–259.
- Liszewska Agnieszka. 1998. *Odpowiedzialność karna za błąd w sztuce lekarskiej*. Kraków: Zakamycze.
- Majewski Jarosław. 1997. *Prawnokarne przypisywanie skutku przy zaniechaniu*. Zagadnienia węzłowe. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Marek Zdzisław. 2007. *Błąd medyczny. Odpowiedzialność etyczno-deontologiczna i prawna lekarza*. Kraków: Wydawnictwo Medyczne.
- Merecz-Kot Dorota. Waszkowska Małgorzata. Węzyk Agata. 2015. Stan psychiczny kierowców – sprawców wypadków drogowych. *Medycyna Pracy* 66(4), 525–538.
- Mitchell Edward. 1999. Madness and meta-responsibility: The culpable causation of mental disorder and the insanity defence. *The Journal of Forensic Psychiatry* 10(3), 597–622.
- Najman Michał. 2024. Prawne aspekty znaczenia badań lekarskich przy wydawaniu prawa jazdy osobom cierpiącym na choroby objawiające się utratą świadomości. *Studia Administracji i Bezpieczeństwa* 15, 219–232.
- Piech Karolina. 2021. Granice obowiązku gwaranta wykonującego zawód lekarza. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 83(3), 107–121.
- Piech Karolina. 2020. Zaniechanie osoby trzeciej jako negatywna przesłanka obiektywnego przypisania skutku – na przykładzie odpowiedzialności karnej lekarza za błąd medyczny. *Zeszyty Prawnicze* 20(2), 141–162.
- Pieszko Grzegorz. 2015. Społeczno-prawne aspekty penalizacji fałszowania dokumentów. *Studia Prawnoustrojowe* 29, 173–184.
- Puch Elżbieta. Nowak-Jaroszyk Monika. Swora-Cwynar Ewelina. 2020. Błąd medyczny w teorii i praktyce – przegląd najważniejszych zagadnień. *Medycyna Pracy* 71(5), 613–630.
- Rutkowski Stanisław. 1999. Wybrane zagadnienia z zakresu odpowiedzialności karnej lekarza. *Prokuratura i Prawo* 9, 71–91.
- Sadowska Monika. 2018. Zaniedbania podczas badania podmiotowego jako przesłanka odpowiedzialności za błąd diagnostyczny. *Studia Iuridica Toruniensia* 23, 271–290.
- Stefański Ryszard. 1999. *Przestępstwa drogowe w nowym Kodeksie karnym*. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Siren Anu, Haustein Sonja. 2015. Driving licences and medical screening in old age: Review of literature and European licensing policies. *Journal of Transport & Health* 2(1), 68–78.
- Świątek Barbara. 2000. Błędy lekarskie w praktyce medyka sądowego. *Prawo Medyczne* 2(5), 39–47.
- Wróbel Andrzej. 2019. Glosa do postanowienia SN z 30 maja 2017 roku, IV KK 164/17. *Przegląd Prawa i Administracji* 116, 135–144.

Ewaluacja dydaktyki prawa – próba stworzenia modelu

Evaluation of legal education – an attempt to create a model

PIOTR STEC

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-3797-1321, pstec@uni.opole.pl

Citation: Stec, Piotr. 2025. Ewaluacja dydaktyki prawa – próba stworzenia modelu. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): xx-xx. DOI: 10.25167/osap.6059

Abstract: The article proposes a methodology for evaluating the teaching quality of law faculties based on public data on the selectivity of recruitment, graduate earnings and unemployment, and pass rates for bar pupillage. The study was limited to full-time studies at public law faculties. In each category, universities were awarded a specific number of points corresponding to the quartile to which they were assigned. The final position in the ranking depends on the sum of points obtained in each of these categories, with each category being weighted equally. Descriptive statistics were also produced, showing a high degree of homogeneity among universities, regardless of whether they are old or newly established. The only criterion in which statistically significant differences between the two groups were observed was the pass rate for applications. A procedure for creating a complete ranking for the purposes of future teaching evaluation was also proposed. This new ranking would be expanded to include new variables, providing a more complete picture of the quality of education. It would also be possible to apply it to fields of study other than law.

Keywords: legal education, teaching excellence, teaching evaluation, rankings

Abstrakt: W artykule zaproponowano metodykę ewaluacji jakości dydaktycznej wydziałów prawa na podstawie publicznych danych dotyczących selektywności naboru, zarobków i bezrobocia absolwentów oraz zdawalności na aplikacje prawnicze. Badanie ograniczono do studiów stacjonarnych prowadzonych na publicznych wydziałach prawa. W każdej z kategorii uczelniom przyznano określoną liczbę punktów odpowiadającą kwartylowi, do którego została ona przypisana. Końcowa pozycja w rankingu zależy od sumy punktów uzyskanych w każdej z tych kategorii, przy czym każda z kategorii jest liczona z taką samą wagą. Wykonano

też statystyki opisowe pokazujące dużą jednorodność uczelni niezależnie od tego, czy są to jednostki stare, czy nowopowstałe. W obu grupach jedyne kryterium, w którym zauważono statystycznie istotne różnice, to zdawalność na aplikacje. Zaproponowano także sposób postępowania przy tworzeniu pełnego rankingu na potrzeby przyszłej ewaluacji dydaktyki. Ten nowy ranking byłby rozbudowany o nowe zmienne, dające pełniejszy obraz jakości kształcenia. Możliwe byłoby także zastosowanie go do innych niż prawo kierunków studiów.

Słowa kluczowe: edukacja prawnicza, doskonałość dydaktyczna, ewaluacja dydaktyki, rankingi

1. Wprowadzenie

Polski system nauki i szkolnictwa wyższego od dekad próbuje nie tylko zreformować się systemowo, ale znaleźć także narzędzia pozwalające na ocenę jakości jego funkcjonowania. Oczywiście o ile w ramach wewnętrznych, akademickich systemów oceny jakości podstawą jest i chyba jeszcze na pewien czas pozostanie recenzja poszczególnych prac i dorobków uczonych, o tyle dla rozliczalności akademii wobec władzy publicznej oraz społeczeństwa większe znaczenie mają sformalizowane systemy rankingowe, oparte bądź to na algorytmach, bądź to na ocenie eksperckiej. Są one uzupełniane o rankingi uczelni, dyscyplin i kierunków studiów przygotowywane przez podmioty prywatne z myślą o interesariuszach zewnętrznych. Choć są one zasadniczo narzędziami marketingowymi, wywierają wpływ także na to, jak państwa i ich obywatele widzą naukę i szkolnictwo wyższe. Rankingi te mają bardziej lub mniej przejrzystą metodologię, jednak niezależnie od ich oceny próbują pokazać, jak dobrze uczelnie realizują swoją misję badawczą, edukacyjną i społeczną. Ze względu na to, że ich uczestnicy nie mają dostępu do danych źródłowych, nie mogą być one solidną podstawą oceny jakości pracy uczelni na potrzeby polityk publicznych. Dlatego te kraje, które wprowadziły systemy rozliczalności uczelni opierają się na własnych systemach analitycznych. Systemy te mogą być mocno sformalizowane i algorytmiczne, oparte na ocenach eksperckich, albo na zaufaniu do wewnętrznych uniwersyteckich systemów zarządzania jakością. Polska należy do tych pierwszych, a nasza ewaluacja badań, pomimo wszystkich jej widocznych wad, co do zasady pozwala na kategoryzację uczelni pod kątem jakości badań i realizacji politycznej wizji doskonałości naukowej. I nie jest to stwierdzenia gołosłowne – przepisy o ewaluacji jednostek naukowych zawierają spójne kryteria oceny, oparte przede wszystkim na obiektywnych, kwantyfikowalnych wynikach z referencyjnych baz danych lub rejestrów publicznych. Niezależnie od wątpliwości co do praktyki stosowania tych przepisów, ich przydatność także w odniesieniu do nauk prawnych potwierdzają ostatnie badania. Analiza empiryczna wykazała, że ewaluowane w dyscyplinie nauki prawne polskie uczelnie, które zakwalifikowały się do konkursu Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza, miały kilkakrotnie więcej publikacji na SCOPUS

niż pozostałe wydziały prawa (Sterniuk i in. 2025). Co więcej, analiza dorobku publikacyjnego europejskich wydziałów prawa pokazuje, że polskie uczelnie po zmianach wprowadzonych reformą Jarosława Gowina osiągają podobne wyniki jak uczelnie z największych krajów Unii Europejskiej (Stec 2025), a polska nauka prawa jeśli chodzi o poziom publikacji w SCOPUS ma wyniki zbliżone do Francji. Polskie praktyki publikacyjne nie różnią się także od tych stosowanych przez prawników akademickich z innych krajów europejskich (Kozerska, Dzienniszewska-Naroska i Stec 2025). Oznacza to, że argumentacja oparta na małej reprezentatywności dyscyplinarnej baz referencyjnych i ogólnej nieprzydatności bibliometrii do oceny nauk prawnych straciła już na aktualności. Polska nauka prawa na dobre i na złe weszła po prostu w międzynarodowy obieg naukowy i poddaje się stosowanym w nim ocenom. Ewaluacja nie pozwala jednak na ocenę jakości dydaktyki, choć systemowo, jak się wydaje, ustawodawca uważa, że jakość badań w przybliżeniu określa także jakość dydaktyki – uczelnie z odpowiednio wysoką kategorią badawczą mają także autonomię dydaktyczną. Resztą zajmuje się Polska Komisja Akredytacyjna w ramach swojej działalności. W konsekwencji jakość dydaktyki jest niewidoczna w algorytmie subwencji, a ponieważ oceny PKA są w większości pozytywne, nie dowiadujemy się niczego o różnicach między uczelniami w obrębie tego, jak dobrze wykonują swoje obowiązki w zakresie kształcenia. Nadto brak zróżnicowania pozycji uczelni pod tym względem sprawia, że uczelnie zawodowe pozostają niemal zupełnie poza rządowym „radarem” wykrywającym lepiej lub gorzej działające uczelnie.

Jedynym sprawnie działającym, choć mocno kontrowersyjnym, państwowym systemem oceny jakości nauczania w szkołach wyższych jest angielski Teaching Excellence Framework. Ocena jest tu oparta na danych z krajowej ankiety studenckiej dotyczącej jakości kształcenia oraz twardych danych o studentach i ich losach. Nie wchodząc w szczegóły techniczne, w systemie znajdują się dane o kandydatach, tudzież dane o tym, czy kontynuują studia, przerwali je, znaleźli pracę, o rodzaju wykonywanej pracy (stanowiska kierownicze, wymagające wiedzy specjalistycznej, inne). Systemowi temu zarzuca się nadmierne skoncentrowanie na wskaźnikach rynkowych i związaną z tym przemoc symboliczną. Niemniej jednak jest oczywistym dowodem na możliwość stworzenia systemu wskaźników oceniających jakość dydaktyki *ex post* (Adam Matthews et al. 2019; Andrew Gunn i Gunn 2018b; 2018b; 2018a). Badania empiryczne wyników kształcenia prawników prowadzone są od kilku lat w USA. Dotyczą one głównie czynników wpływających na zdawalność prawniczych egzaminów zawodowych przez absolwentów studiów prawniczych. Robert R. Kuehn i David R. Moss wykazali, że wynik egzaminów prawniczych jest mocno skorelowany ze średnią ze studiów, natomiast wyniki egzaminów LSAT wymaganych przy przyjęciu na studia prawnicze, zaliczenie kursów zalecanych przez stanowe samorządy prawnicze czy przedmiotów o charakterze praktycznym, jak klinika prawa, nie mają istotnego

znaczenia (Kuehn i Moss 2019), potwierdzając wcześniejsze badania dotyczące tej kwestii (Rush i Matsuo 2007). Badano wpływ zadań zbliżonych do tych z egzaminów zawodowych na wyniki tychże (Curcio, Jones i Washington 2007) oraz czynników psychologicznych, takich jak niepokój (anxiety), na wyniki egzaminów zawodowych (Kaufman i in. 2007). Badania te są jednak luźno związane z tematyką tego artykułu i przytaczam je tylko po to, żeby dać Czytelnikowi obraz tego, co się w badaniach nad wynikami kształcenia prawników dzieje i jak wiele spraw czeka na badanie. Najbliżej tytułowej problematyki są badania Jeffreya Kinslera dotyczące szkół prawa mających wyższe i niższe od spodziewanych wyniki egzaminów zawodowych (Kinsler 2023). Stosując regresję liniową przywołany autor wskazał uczelnie, których wyniki są znacznie lepsze, niż sugerowałyby to dane dotyczące jakości studentów przyjmowanych na studia prawnicze, takie jak średnia ocen ze studiów pierwszego stopnia czy wyniki LSAT. Przywołany autor ograniczył się tylko do analizy wyników bez wskazania dalszych kierunków badań, jednak wynikają z nich dwie niedostrzeżone przez niego kwestie, mogące mieć znaczenie także w badaniach nad jakością kształcenia polskich uczelni. Po pierwsze uczelnie, które wyjątkowo dobrze wypadły w tym badaniu (Belmont, Liberty, Campbell), mają bardzo wyraźny charakter światopoglądowy i mogą przyciągać bardziej zróżnicowanych studentów jeśli chodzi o poziom przygotowania, choć o podobnych przekonaniach religijnych. Po drugie, nawet jeśli zróżnicowanie studentów jest faktem, wypadałoby zbadać, czy ma ono statystycznie znaczący wpływ na wyniki egzaminów zawodowych. Jeśli nie, to wskazane w badaniu uczelnie zapewniają bardzo mocną wartość dodaną edukacji, pozwalając studentom osiągać znacznie wyższe wyniki niż wynikałoby to ze średniej ocen z poprzedniego etapu kształcenia.

W Polsce ranking uczelni oparty na danych dotyczących zarobków i bezrobocia absolwentów skonstruował Marek Rocki (Rocki 2019). Ten ranking nie uwzględnia innych czynników i sprowadza się do klasyfikacji punktowej wyników osiąganych przez absolwentów w tych dwóch kategoriach. Oceniane są uczelnie w całości, bez niuansowania na poszczególne kierunki. Te same wskaźniki wzbogacone o dane dotyczące selektywności oraz (w przypadku prawa i medycyny) egzaminów zawodowych są stosowane w rankingu Perspektyw. Tu dane są przekształcane na punkty, przy czym najlepsza uczelnia dostaje ich 100, a pozostałe odpowiednio mniej (Perspektywy 2025). Przy takim podejściu nawet niewielkie różnice między wynikami jednostek mogą skutkować znacznymi różnicami w przyznanej liczbie punktów. Jeśli chodzi o pozostałe rankingi wykorzystujące te miary („Rzeczpospolitej” oraz „Dziennika Gazety Prawnej”) to szczegółowe zasady przeliczania wyników na punkty pozostają nieznane (Rzeczpospolita 2025; Dziennik Gazeta Prawna 2025).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba analizy wyników wybranych publicznych wydziałów prawa pod kątem selektywności, średniego wyniku eg-

zaminów wstępnych na aplikacje prawnicze oraz względnych współczynników bezrobocia i wynagrodzeń. Dane i analiza statystyczna posłużą następnie do stworzenia systemu całościowej oceny wydziałów prawa pod kątem dydaktyki. Badanie to ma charakter *proof of concept*, to znaczy jego celem jest sprawdzenie, czy stworzenie takiego systemu ewaluacji jest możliwe i celowe.

2. Źródła danych i dobór uczelni do analizy

Dane do niniejszego badania pochodzą z publicznych systemów RADoN (RADoN2025) i ELA (ELA 2025) oraz z danych publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (Ministerstwo Sprawiedliwości 2025). Pierwszy system dostarcza nam danych o selektywności uczelni, rozumianej jako liczba kandydatów na jedno miejsce na kierunek prawo. Te dane są raportowane przez uczelnie, a następnie przekształcane przez Ośrodek Przetwarzania Informacji w bazę danych pozwalającą na generowanie raportów. Na potrzeby niniejszego tekstu wykorzystano dane dotyczące selektywności za rok 2024.

ELA to badanie Ekonomicznych Losów Absolwentów. Publiczny system agregujący dane w szczególności o zarobkach i bezrobociu wśród absolwentów konkretnych kierunków studiów. System ten, trochę wbrew nazwie, mierzy jedynie ekonomiczne losy absolwentów w pierwszym roku po ukończeniu studiów. Nie pozwala natomiast, przynajmniej na razie, na longitudinal research obejmujący cały okres kariery zawodowej. Na potrzeby naszego badania wykorzystano najnowsze dostępne dane w odniesieniu do absolwentów studiów stacjonarnych. Ograniczenie się do absolwentów studiów stacjonarnych było zabiegiem celowym. Tylko oni bowiem wchodzi w świat pracy niejako z czystą kartą – ich wcześniejsze osiągnięcia zawodowe nie burzą obrazu całości. Natomiast jeśli chodzi o studentów niestacjonarnych, to spora część z nich pracuje, a na studia prawnicze idą po to, żeby się doksztalić i zdobyć kwalifikacje przydatne w już wykonywanej pracy, względnie żeby się przekwalifikować. Większość z nich ma więc dochody z pracy, tym samym dane dotyczące zarobków powinny być normalizowane z uwzględnieniem dochodów przed rozpoczęciem studiów. Danych do tego niestety nie mamy, więc uzyskane z uwzględnieniem studentów niestacjonarnych wyniki byłyby jedynie przybliżeniem nieuwzględniającym doświadczenia zawodowego absolwentów. Przypadkowe zdarzenia, jak zapisujący się na studia prawnicze na tej czy innej uczelni menadżerowie wyższego szczebla, wypaczałyby obraz całości. Zdecydowało to o ograniczeniu się do studiów stacjonarnych. W konsekwencji wyłączono z badanej próby wszystkie uczelnie kształcące wyłącznie w trybie niestacjonarnym. Nadto wyłączono uczelnie, w przypadku których było zbyt mało danych ze względu na zbyt krótki czas istnienia: do udziału w badaniach ELA jest konieczne wypromowanie co najmniej jednego rocznika absolwentów. Warunki te spełniają niemal wyłącznie uczelnie

publiczne, ograniczyłem się więc do zbadania tylko ich. Należy też pamiętać, że w przypadku uczelni niepublicznych dodatkowym problemem byłaby liczba studentów: przykładowo w 2024 Akademia Polonijna w Częstochowie przyjęła na studia 1 (słownie: jednego) studenta (RADoN 2025). Losy życiowe takiego jednoelementowego zbioru trudno uznać za reprezentatywne.

W badaniu tym przyjęto, że dane z systemu ELA są poprawne i nie wymagają dodatkowej obróbki. Należy jednak pamiętać, że dane te są w całej rozciągłości poprawne jedynie jeśli chodzi o absolwentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Jeśli chodzi o absolwentów prowadzących działalność gospodarczą, to dane z ZUS nie odzwierciedlają rzeczywistych zarobków. Może to mieć znaczenie, jeśli absolwenci niektórych wydziałów zatrudniają się częściej na umowę o pracę, a innych – podejmują się prowadzenia działalności gospodarczej lub są samozatrudnieni. Na dane dotyczące względnego poziomu zarobków na obszarach wiejskich może wpływać też to, że rolnicy indywidualni zrzeszeni w KRUS podlegają ubezpieczeniu społecznemu na innych zasadach (Rocki 2018, 223). W przypadku (pominiętych tutaj) absolwentów studiów niestacjonarnych na wyniki dotyczące poziomu zarobków może wpływać fakt czynnego uczestnictwa w rynku pracy przed podjęciem studiów. Te problemy są jednak wspólne dla całej populacji i nie powinny wpływać na wynik badania.

Dane wykorzystane w tej pracy to najświeższe dane dostępne w sierpniu 2025 r. Oznacza to, że dane dotyczące selektywności dotyczą studentów zaczynających studia w roku 2024/25, dane dotyczące zdawalności na aplikację – studentów zdających egzamin wstępny w roku 2024, a dane ELA absolwentów rocznika 2023. Niniejsze badanie ma charakter *proof of concept*, odstąpiłem więc od analiz obejmujących większy okres.

3. Statystyki opisowe

Przed pokazaniem działającego modelu ewaluacji dydaktyki wypada dokonać analizy danych źródłowych i sprawdzić, czego możemy dowiedzieć się o polskich uczelniach kształcących na kierunku prawo na podstawie publicznie dostępnych danych. Intuicja mówi nam, że są uczelnie prestiżowe i mniej prestiżowe, przy czym te pierwsze przyjmują lepszych studentów, prowadzą lepsze badania, mają lepiej kwalifikowaną kadrę i gwarantują wyższą jakość wykształcenia. To założenie, jeśli jest prawdziwe, powinno znaleźć odzwierciedlenie w danych ilościowych. Drugie, równie intuicyjne, założenie jest takie, że selektywność uczelni przekłada się na wyniki egzaminów na aplikację, łatwość znalezienia pracy i wynagrodzenie.

Do zweryfikowania tych założeń wykorzystano standardowe narzędzia statystyczne: statystyki opisowe i test T – Studenta oraz analizę korelacji Pearsona. Obliczenia wykonano za pomocą oprogramowania JASP (JASP 2025).

Przyjąłem, że należy rozpocząć od analizy populacji jako całości, a następnie sprawdzić, czy istnieje różnica pomiędzy różnymi kategoriami uczelni publicznych prowadzącymi studia na kierunku prawo. Tu pojawił się problem jeśli chodzi o klasyfikację. Ze względu na niewielką liczbę publicznych uczelni zawodowych kształcących na kierunku prawo nie można było przeprowadzić analizy różnic pomiędzy uczelniami akademickimi i zawodowymi. Z podobnej przyczyny nie można było porównać kierunków ogólnoakademickich i praktycznych: liczba tych ostatnich jest zbyt mała, by obie grupy były porównywalne. Dlatego zdecydowałem się na grupowanie uczelni według daty powstania kierunku prawo. System RADOŃ stosuje klasyfikację trójstopniową: uczelnie powstałe przed 1949 r., uczelnie powstałe w PRL i uczelnie powstałe po 1989 r. Podział ten zasadniczo jest poprawny i pozwoliłby na sprawdzenie, czy istnieją znaczące różnice między uczelniami zależnie od daty powstania. Niestety, tak pogrupowane ośrodki akademickie nie spełniają podstawowego warunku dopuszczalności analizy wariancji ANOVA pozwalającej na porównywanie średnich w trzech lub więcej grupach: nie są one równoliczne. Mamy bowiem 4 ośrodki stare, 8 powstałych w okresie PRL i 11 nowych, które rozpoczęły kształcenie na kierunku prawo po 1989 r. Niejako przy okazji widać łatwość, z jaką można obecnie rozpocząć kształcenie na tym kierunku. Te 11 ośrodków to tylko te, które spełniają pozostałe kryteria niniejszego badania, to jest zostały uwzględnione w badaniu ELA, ich absolwenci wzięli udział w egzaminach wstępnych na aplikacje prawnicze, są uwzględnieni w wyliczeniach dotyczących liczby kandydatów i kształcą się stacjonarnie. W roku akademickim 2024/2025 na kierunek prawo rekrutowało przeszło 60 ośrodków, więc można tu mówić wręcz o wzroście lawinowym. Okoliczność ta będzie miała znaczenie przy kolejnych badaniach, bo już za kilka lat przybędzie nam ośrodków „nowej fali”, co wymusi zmianę klasyfikacji.

Na razie jednak możliwy jest podział dychotomiczny na ośrodki stare (powstałe przed 1989 r.) i nowe (powstałe w III RP). Ten podział również należy opatrzyć komentarzem. Są bowiem uczelnie stare, które dopiero od niedawna prowadzą studia prawnicze (przykładowo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie oraz Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej) oraz uczelnie nowe powstałe z przekształcenia lub połączenia filii starych ośrodków akademickich (Białystok i Rzeszów), w których prowadzono kształcenie prawników. Takie uczelnie zaliczyłem do nowych wydziałów prawa, przyjmując jako podstawę przypisania do danej grupy datę rozpoczęcia kształcenia na własny rachunek.

W pierwszym kroku obliczyłem, korzystając z oprogramowania JASP, statystyki opisowe dla wszystkich uczelni objętych badaniem. Wyniki przedstawiają się następująco:

Tabela 1. Statystyki opisowe dla wszystkich badanych uczelni

	Selektywność	Aplikacje	Bezrobocie	Zarobki
Liczba	23	23	23	23
Brak	0	0	0	0
Mediana	2.950	108.6	1.360	0.540
Średnia	2.882	109.0	1.369	0.533
Odchylenie standardowe	0.815	4.044	0.631	0.054
Współczynnik zmienności	0.283	0.037	0.461	0.101
Shapiro–Wilk	0.977	0.982	0.966	0.959
Wartość P Shapiro–Wilk	.842	.944	.589	.446
Minimum	1.150	101.2	0.220	0.390
Maksimum	4.880	118.0	2.620	0.650
25. percentyl	2.330	106.2	0.880	0.510
50. percentyl	2.950	108.6	1.360	0.540
75. percentyl	3.290	111.6	1.885	0.560

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tych danych, średnia i mediana liczby kandydatów na jedno miejsce są mocno do siebie zbliżone, co sugerowałoby jednorodność populacji. Jednak odchylenie standardowe wynosi tu 0.815, a zmienność (miara pokazująca, jak bardzo wyniki odstają od średniej) wynosi 28.3%. Wyniki w przedziale 25%–45% uznaje się za przeciętne, zatem możemy przyjąć, że w tym zakresie populacja jest przeciętnie zróżnicowana. Test Shapiro–Wilka oraz wykres kwartyli–kwartyli pokazują, że nie można odrzucić hipotezy o normalnym rozkładzie populacji. Interesujące jest też to, że niezależnie od jakości uczelni liczba kandydatów na jedno miejsce jest stosunkowo wysoka. Jedynie jedna uczelnia miała trochę powyżej jednego kandydata na miejsce. Sugeruje to, że pomimo rosnącej liczby ośrodków kształcących przyszłych prawników oraz istnienia uczelni przyjmujących na pierwszy rok po kilkaset osób możliwe jest wciąż zachowanie selektywności naboru.

Jeśli chodzi o średnią liczbę punktów zdobytych przez osoby zdające egzaminy wstępne na aplikacje prawnicze, to mamy tu do czynienia z bardzo jednorodną na pierwszy rzut oka populacją. Podobnie jak w poprzednim przypadku średnia i mediana są bardzo blisko siebie. Obie wartości przekraczają 100, czyli minimum potrzebne do uzyskania wstępu na aplikację. Mediana oznacza, że 50% zdających uzyskało wynik przekraczający minimum potrzebne do zdania egzaminu z daną liczbą punktów. W przypadku tej zmiennej odchylenie standardowe wynosi 4.044, a zmienność 3,7%, jest więc bardzo mała a wyniki kandydatów niezależnie od uczelni, którą ukończyli oscyluje wokół średniej. Sugeruje to zbliżony poziom przygotowania do egzaminu, a przy okazji skła-

nia do zadania pytania, czy poziom egzaminów jest tak wysoki, że zdaje go stosunkowo mało kandydatów, czy raczej pytania są skonstruowane tak, żeby sztucznie podwyższyć próg wejścia?

Jeśli chodzi o rozpiętość pomiędzy najgorszym a najlepszym wynikiem, to wynosi ona 17.4 punktu, czyli około 18 punktów procentowych. Zważywszy, że najgorszy wynik uzyskała nowopowstała uczelnia, a najlepszy – uczelnia z kilkusetletnią tradycją, różnica ta jest zaskakująco niska. Również i tu rozkład danych jest rozkładem normalnym.

Znaczne różnice widać w kwestii poziomu bezrobocia. Podobnie jak przy wcześniejszych zmiennych średnia i mediana są położone blisko siebie, jednak współczynnik zmienności wynosi przeszło 46%, co oznacza duże rozproszenie wyników. Upraszczając: pomimo miar skupienia sugerujących znaczne podobieństwo wyników bezrobocie absolwentów poszczególnych uczelni będzie zróżnicowane. Nie oznacza to, że możemy od razu przyjąć, że uczelnie z większym współczynnikiem bezrobocia uczą gorzej. Może na to wpływać wiele czynników, od warunków lokalnych po rejestrowanie się absolwentów jako bezrobotnych na czas przygotowania do egzaminów wstępnych i okres przed rozpoczęciem aplikacji.

Zupełnie inaczej wyglądają statystyki dotyczące względnego wskaźnika zarobków. Podobnie jak w przypadku poprzednich zmiennych średnia i mediana są zbliżone do siebie, ale odchylenie standardowe wynosi przy średniej 0.554 zaledwie 0.053, co daje niewielką zmienność o wartości 10%.

Jak zatem widać, jeśli chodzi o zdawalność na aplikację i poziom zarobków publiczne uczelnie kształcące prawników wydają się dość jednorodne. Przeciętne różnice widać w przypadku selektywności, a znaczne w przypadku poziomu bezrobocia.

Zobaczmy teraz, czy poszczególne zmienne w tym badaniu są ze sobą skorelowane. Ponieważ mamy tu do czynienia ze zmiennymi ilościowymi, których rozkład jest zbliżony do normalnego, możliwe było dokonanie obliczeń z wykorzystaniem współczynnika korelacji Pearsona.

Zależności między zmiennymi przedstawiają się następująco:

Tabela 2. Korelacje dla wszystkich badanych uczelni

			Pearson r		p
Selektywność	-	Aplikacje	0.768	***	<.001
Selektywność	-	Bezrobocie	-0.798	***	<.001
Selektywność	-	Zarobki	0.714	***	<.001
Aplikacje	-	Bezrobocie	0.621	**	.002
Aplikacje	-	Zarobki	0.675	***	<.001
Bezrobocie	-	Zarobki	-0.686	***	<.001

* p <.05, ** p <.01, *** p <.001

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, wyniki potwierdzają szablonowe intuicje o istnieniu związków między selektywnością a pozostałymi zmiennymi. Pokazują także „rentę”, jaką otrzymuje absolwent uczelni lepiej przygotowującej do zdawania egzaminów wstępnych na aplikację. Wszystkie korelacje tutaj są korelacjami mocnymi z $r > 0.6$, możemy więc przyjąć istnienie związku liniowego pomiędzy zmiennymi. W przypadku zmiennej odnoszącej się do względnego poziomu bezrobocia korelacja ta jest ujemna. Nie można jednak tego wyniku interpretować jako wskazania, że większa selektywność lub zdawalność na aplikacje wiąże się z większym bezrobociem. Wskaźnik względnego poziomu bezrobocia skonstruowany jest, jako jedyny, w ten sposób, że im mniejsza wartość, tym lepiej (absolwenci mają większe szanse na znalezienie pracy). Zatem wzrost selektywności lub zdawalności na aplikację jest powiązany z mniejszym ryzykiem bezrobocia, co przy zależności liniowej daje wartość ujemną.

Jeśli chodzi o dane z podziałem na stare i nowe wydziały prawa, to przedstawi się on następująco:

Tabela 3. Statystyki opisowe z podziałem na stare i nowe wydziały prawa

	Selektywność		Aplikacje		Bezrobocie		Zarobki	
	Nowe	Stare	Nowe	Stare	Nowe	Stare	Nowe	Stare
Mediana	2.620	2.965	106.6	111.2	1.760	0.975	0.530	0.545
Średnia	2.788	2.968	106.7	111.1	1.595	1.162	0.515	0.550
Odchylenie standardowe	1.052	0.552	3.188	3.715	0.672	0.537	0.056	0.048
Współczynnik zmienności	0.377	0.186	0.030	0.033	0.421	0.462	0.108	0.088
Shapiro–Wilk	0.968	0.933	ćć	0.975	0.924	0.925	0.877	0.955
Wartość P Shapiro–Wilk	.862	.413	.735	.957	.355	.334	.095	.705
Minimum	1.150	1.970	101.2	105.2	0.320	0.220	0.390	0.480
Maksimum	4.880	3.870	111.6	118.0	2.620	2.060	0.590	0.650
25 percentyl	2.110	2.780	105.0	108.5	1.405	0.867	0.500	0.510
50th percentyl	2.620	2.965	106.6	111.2	1.760	0.975	0.530	0.545
75ty percentyl	3.305	3.148	108.4	113.5	2.000	1.478	0.545	0.570

Źródło: opracowanie własne.

Przy takim podziale już widać różnice między obydwooma grupami uczelni. Jeśli chodzi o średnią selektywność, to jest ona wyraźnie niższa w przypadku nowych wydziałów prawa. O ile średnia i mediana w każdej grupie są zbliżone do siebie, to w przypadku odchyleń standardowych i współczynnika zmienności widzimy znaczące różnice. W grupie nowych wydziałów prawa wynoszą one odpowiednio 1.052 i 37%, a w grupie starych – 0.552 i 18,6%, co wskazuje na znacznie większą jednorodność drugiej grupy.

Zdawalność na aplikacje pokazuje różnice między starymi i nowymi kierunkami jeśli chodzi o średnią i medianę odpowiednio o 5.6 i 4.4 punktu. Są więc widoczne, ale na pierwszy rzut oka stosunkowo niewielkie. To, czy są to różnice znaczące statystycznie, zostanie zbadane w dalszej części tekstu. Również odchylenia standardowe i zmienność są na niskim poziomie, w obu grupach zmienność nieznacznie przekracza 3%, jest więc nieistotna.

W zakresie względnego poziomu bezrobocia znów widać różnice między grupami, jak również ich wewnętrzne zróżnicowanie jest na równie dużym poziomie, przekraczającym 42%. To też jest wynik nieoczywisty – intuicja wskazywałaby, że absolwenci starych, prestiżowych ośrodków łatwiej znajdą pracę.

Zaskakujące wydają się wyniki dotyczące zarobków – różnice w średnich i medianach dla obu grup są niewielkie, a zmienność – nieznaczna.

Testy Shapiro–Wilka pokazują, że rozkład wyników w każdej z grup jest zbliżony do normalnego.

Kolejnym etapem jest zbadanie, czy poszczególne zmienne są ze sobą skorelowane. Normalność rozkładu pozwala nam również tutaj obliczyć dla każdej z tych grup współczynnik korelacji Pearsona.

Tabela 4. Korelacje Pearsona, uczelnie nowe

			Pearson r		p
Selektywność	-	Aplikacje	0.505		.113
Selektywność	-	ELABS	-0.902	***	<.001
Selektywność	-	ELAZS	0.711	*	.014
Aplikacje	-	ELABS	-0.387		.240
Aplikacje	-	ELAZS	0.561		.073
ELABS	-	ELAZS	-0.616	*	.043

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Źródło: opracowanie własne.

W grupie uczelni nowych korelacja jest widoczna jedynie między niektórymi zmiennymi. Selektywność jest mocno skorelowana ujemnie ze względным poziomem bezrobocia i słabo skorelowana z zarobkami. Widać też słabą ujemną korelację między względным poziomem bezrobocia a względным poziomem zarobków. Dane te sugerują, że w przypadku nowych wydziałów prawa selektywność najmocniej decyduje o sukcesie zawodowym absolwentów.

Tu widać różnicę między obydwoiema grupami: w przypadku uczelni starych wszystkie zmienne są ze sobą skorelowane słabo lub średnio. Selektywność koreluje dodatnio ze średnimi wynikami na aplikacje i zarobkami, ujemnie ze względным poziomem bezrobocia. Wszystkie te korelacje są średnie. Wyniki egzaminu korelują średnio i ujemnie ze względным poziomem bezrobocia

i słabo z poziomem zarobków. Bezrobocie i poziom zarobków cechuje słaba korelacja ujemna.

Tabela 5. Korelacje Pearsona, uczelnie stare

			Pearson r		p
Selektywność	-	Aplikacje	0.736	**	.006
Selektywność	-	ELABS	-0.776	**	.003
Selektywność	-	ELAZS	0.719	**	.008
Aplikacje	-	ELABS	-0.722	**	.008
Aplikacje	-	ELAZS	0.697	*	.012
ELABS	-	ELAZS	-0.685	*	.014

* p <.05, ** p <.01, *** p <.001

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w poprzedniej grupie uczelni selektywność wydaje się najmocniej wpływać na pozostałe zmienne. Konstatacja, że im lepsi studenci, tym lepsze wyniki jest oczywiście banalna, ale może wskazywać, że studia prawnicze pozwalają wykorzystać już posiadany kapitał społeczny, natomiast niekoniecznie dają wartość dodaną studentom ze słabszymi wynikami w szkole średniej. Otwartym i wymagającym dalszych badań pytaniem jest, czy uczelnie w ogóle biorą pod uwagę kapitał społeczny studentów lub ich wcześniejsze sukcesy edukacyjne przy konstruowaniu programów studiów, efektów uczenia się oraz doborze metod dydaktycznych.

Ostatnim pytaniem, na które należy sobie tu odpowiedzieć, jest to, czy średnie wyniki w obu grupach różnią się od siebie statystycznie? Ponieważ rozkłady wyników wszystkich zmiennych są normalne, zmienne są ilościowe i mają tę samą skalę, możemy zastosować tu test t Studenta. Jest to test statystyczny pozwalający na określenie istotności różnic pomiędzy średnimi wynikami w dwóch grupach. W tym przypadku test został przeprowadzony po to, żeby sprawdzić istotność różnic pomiędzy starymi i nowymi wydziałami prawa.

Test T-Studenta zakłada hipotezę zerową, że średnie w obu grupach są porównywalne i hipotezę alternatywną, że średnie różnią się od siebie.

Tabela 6. Test T Studenta dla zmiennych niezależnych

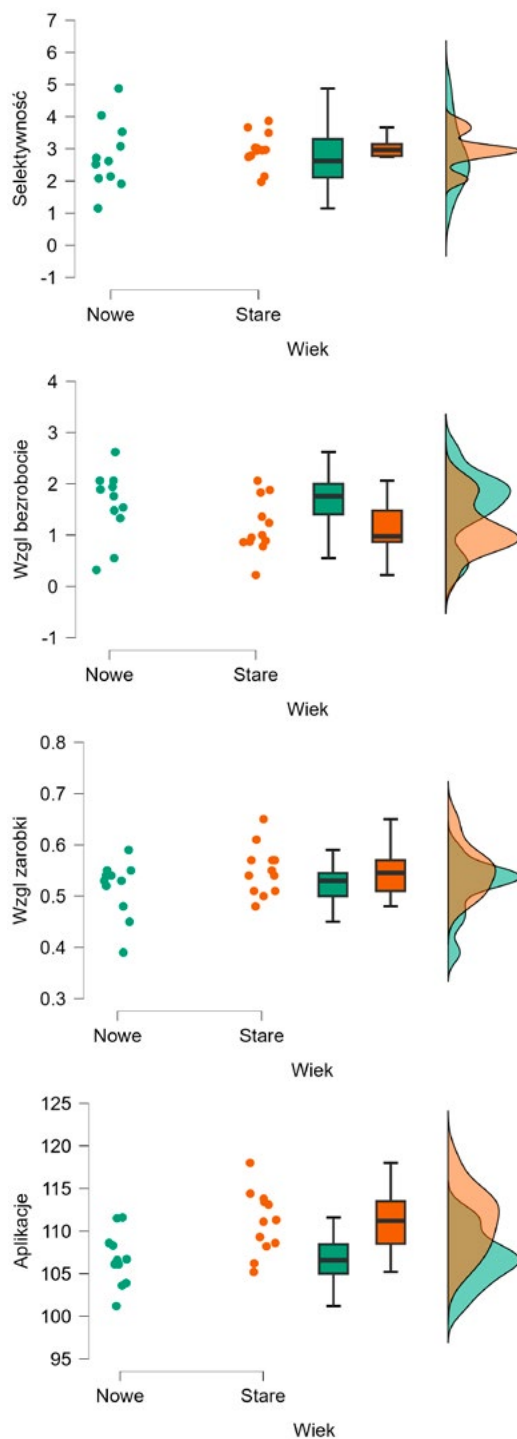
	t	df	p
Selektywność	-0.476	21	.639
Aplikacje	-3.689	21	.001
Wzgl. bezrobocie	2.298	21	.032
Wzgl. zarobki	-1.813	21	.084

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać z powyższej tabeli, hipotezę zerową możemy odrzucić tylko w przypadku egzaminów wstępnych na aplikację. W pozostałych przypadkach średnie te nie różnią się znacząco od siebie. Wyjaśnienie tych wyników będzie wymagało dalszych badań. Na tym etapie można przyjąć, że uczelnie z grupy „stare” przyciągają nie tylko studentów z lepszymi wynikami na maturze, ale także z wyższym kapitałem kulturowym. To zaś przekłada się na wyniki egzaminów wstępnych na aplikację. Jeśli to założenie jest prawdziwe, może prowadzić do wniosku, że to nie jakość nauczania, a „właściwe” pochodzenie decyduje o sukcesie akademickim na kolejnych etapach kształcenia. Czyli losy zawodowe absolwentów są determinowane na wcześniejszych etapach, a studia nie dają większych szans na przebicie niewidzialnej bariery oddzielającej studentów z dużym kapitałem społecznym od pozostałych. To przypuszczenie potwierdzają pośrednio wyniki dotyczące pozostałych zmiennych – w przypadku absolwentów podejmujących aplikację prawniczą i pozostałych pierwsze wynagrodzenie pozostaje na podobnym poziomie i zapewne dopiero po pewnym czasie będzie widać różnice (ELA nie bada na razie wynagrodzeń na przestrzeni całej kariery zawodowej absolwenta, więc jest to jedynie *educated guess*). Również różnice w bezrobociu nie są relewantne i odpowiadają najprawdopodobniej realiom lokalnym. Tak czy siak – analiza tych wyników wykracza poza zakres niniejszego badania i powinna być przedmiotem osobnego artykułu.

Porównywalność średnich nie oznacza, że nie ma różnic pomiędzy obydwiema grupami uczelni. Wartości t są bardzo duże w przypadku wszystkich zmiennych oprócz selektywności. Sugeruje to, że nawet tam, gdzie nie można było odrzucić hipotezy zerowej, obie populacje są zróżnicowane. Graficzna reprezentacja wyników pokazuje, że o ile średnie są porównywalne, o tyle w przypadku nowych ośrodków prawniczych wyniki dla poszczególnych z nich są znacznie bardziej rozproszone. Tym samym, co widać było także w statystykach opisowych, w kategorii „nowe” mieszczą się zarówno uczelnie znacznie przekraczające średnie wyniki, jak i takie, które mają wyniki mocno niższe od średnich. Nie jest to zaskakujące – młode ośrodki dopiero się organizują, zdobywają doświadczenie i reputację. Łatwiej tu o jednostkę, której wyniki odstają od reszty w górę lub w dół, wpływając na wynik końcowy. Wizualnie możemy też dostrzec to, co wynika z obliczeń – znacząco gorsze średnie wyniki nowych ośrodków jeśli chodzi o zdawalność na aplikację.

Na poniższych diagramach kolorem zielonym oznaczono nowe ośrodki prawnicze, pomarańczowym – stare. Przedstawiono na nich kolejno punktami wyniki poszczególnych ośrodków, wykres pudełkowy pokazujący medianę, rozstęp międzykwartylowy oraz maksymalne i minimalne wartości w danej kategorii. Ostatni wykres pokazuje krzywą rozkładu wyników dla każdej z grup uczelni.



4. Konstrukcja modelu ewaluacji dydaktycznej

Jak wskazałem wyżej, zakładam, że ewaluacja dydaktyki ma być oparta na publicznie dostępnych danych, weryfikowalnych także przez osoby z zewnątrz. Uważam, że wybrane przeze mnie zmienne pozwalają na ocenę jakości kształcenia, są też spójne ze zmiennymi używanymi przy ocenie jakości kształcenia tak w angielskim TEF, jak i w rankingach krajowych i międzynarodowych. Kolejnym krokiem jest więc znalezienie wzoru pozwalającego na zrobienie rankingu osiągnięć dydaktycznych badanych wydziałów prawa.

Intuicyjnie można by założyć, że mechanizm wyliczania kategorii dydaktycznej powinien być taki, jak przy kategoryzacji działalności naukowej. Uważam jednak, że to wyjście, choć kuszące, jest błędne. Ewaluacja badań naukowych robiona jest przy założeniu, że polskie uczelnie są porównywane w ramach dyscyplin nie tylko ze sobą, ale i z uczelniami zagranicznymi, a podstawą kształtowania progów na poszczególne kategorie są dane bibliometryczne z międzynarodowych baz danych. Tymczasem dane dydaktyczne nie pozwalają na taki zabieg, nie ma bowiem międzynarodowego punktu odniesienia. Algorytmy stosowane do ewaluacji nie znajdują tu więc zastosowania. Oczywiście można by progi ustalić arbitralnie, ale nie miałoby to większego sensu. Gradację jakości kształcenia studentów na kierunku prawo można, jak uważam, przeprowadzić w znacznie prostszy sposób, wykorzystując standardowy podział na kwartyle.

Marek Rocki, konstruując swój ranking, przyjął, że bierze pod uwagę tylko dwie zmienne – aby względny poziom ryzyka bezrobocia wyrazić większą liczbą. Ranking Rockiego szereguje uczelnie według wartości, jakie osiągnęły z uwzględnieniem tych dwóch zmiennych. Zabieg taki jest oczywiście formalnie poprawny, jednak w proponowanym przeze mnie modelu chodzi o to, żeby uczelnie pogrupować w zbiory o podobnych cechach, którym można przypisać kategorie dydaktyczne. Dlatego zdecydowałem się wykorzystać do takiego grupowania podział kwartyłowy zarobków, względnego poziomu bezrobocia, selektywności i wyników egzaminów zawodowych.

W pierwszym kroku szeregujemy wyniki poszczególnych uczelni w każdej kategorii i dzielimy je na kwartyle, przyznając uczelniom z górnych 25% po 100 punktów, a następnym kolejno 75, 50, 25 punktów. Kolejnym krokiem będzie wyliczenie wartości końcowej przez zsumowanie wyników z odpowiednimi wagami i ponowny podział kwartyłowy. Wynik ten pozwoli na przygotowanie rankingu wydziałów prawa uwzględniającego wszystkie analizowane zmienne. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjąłem, że każda zmienna ma taką samą wagę. Oczywiście można te wagi różnicować w zależności od tego, które z nich ustawodawca uzna za ważniejsze, albo przyjąć, że wyniki z drugiego i trzeciego kwartyła będą tworzyły osobną kategorię.

Wyliczenia dla badanego zbioru publicznych wydziałów prawa przedstawiają się następująco:

Tabela 7. Selektywność uczelni

Nazwa uczelni	Selektywność	Kwartył
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	4,88	100
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	4,04	100
Uniwersytet Gdański	3,87	100
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	3,67	100
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	3,53	100
Uniwersytet Wrocławski	3,5	100
Uniwersytet Opolski	3,08	75
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	3,03	75
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	3,02	75
Uniwersytet Rzeszowski	2,97	75
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	2,96	75
Uniwersytet Śląski w Katowicach	2,95	50
Uniwersytet Łódzki	2,79	50
Uniwersytet Warszawski	2,75	50
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	2,72	50
Uniwersytet w Białymstoku	2,62	50
Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze	2,52	50
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	2,14	25
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	2,14	25
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	2,08	25
Uniwersytet Szczeciński	1,97	25
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego	1,91	25
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa	1,15	25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Ranking według średniej punktowej egzaminu wstępnego na aplikacje

Nazwa uczelni	Aplikacje	Kwartył
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	118	100
Uniwersytet Warszawski	114,4	100
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	113,8	100
Uniwersytet Łódzki	113,4	100
Uniwersytet Gdański	113,1	100

Nazwa uczelni	Aplikacje	Kwartył
Uniwersytet w Białymstoku	111,6	100
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	111,5	75
Uniwersytet Wrocławski	111,3	75
Uniwersytet Śląski w Katowicach	111,1	75
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	109,3	75
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	108,6	75
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa	108,6	75
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	108,3	50
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	108,2	50
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	106,7	50
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	106,6	50
Uniwersytet Szczeciński	106,2	50
Uniwersytet Opolski	106,1	25
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	106,1	25
Uniwersytet Rzeszowski	105,2	25
Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze	103,9	25
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	103,6	25
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego	101,2	25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Średni współczynnik bezrobocia absolwentów studiów stacjonarnych

Nazwa uczelni	Względne bezrobocie	Kwartył
Uniwersytet Warszawski	0,22	100
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	0,32	100
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	0,55	100
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	0,78	100
Uniwersytet Wrocławski	0,86	100
Uniwersytet Gdański	0,87	100
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	0,89	75
Uniwersytet Szczeciński	0,95	75
Uniwersytet Łódzki	1	75
Uniwersytet Śląski w Katowicach	1,24	75
Uniwersytet Opolski	1,33	75
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	1,36	75
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	1,48	50
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	1,54	50

Nazwa uczelni	Względne bezrobocie	Kwartył
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	1,76	50
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	1,83	50
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	1,88	50
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	1,89	25
Uniwersytet w Białymstoku	1,94	25
Uniwersytet Rzeszowski	2,06	25
Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze	2,06	25
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego	2,06	25
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa	2,62	25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Średni współczynnik wynagrodzeń absolwentów studentów studiów stacjonarnych

Nazwa uczelni	Względne zarobki	Kwartył
Uniwersytet Warszawski	0,65	100
Uniwersytet Łódzki	0,61	100
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	0,59	100
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	0,57	100
Uniwersytet Wrocławski	0,57	100
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	0,57	100
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	0,55	75
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	0,55	75
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	0,55	75
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	0,54	50
Uniwersytet Gdański	0,54	50
Uniwersytet Śląski w Katowicach	0,54	50
Uniwersytet Opolski	0,54	50
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	0,53	50
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	0,53	50
Uniwersytet w Białymstoku	0,52	50
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	0,51	25
Uniwersytet Rzeszowski	0,51	25
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	0,5	25
Uniwersytet Szczeciński	0,48	25
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa	0,48	25
Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze	0,45	25
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego	0,39	25

Tabela 11. Wynik końcowy dla absolwentów studiów stacjonarnych

Nazwa uczelni	Ranga	Kwartył
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	93,75	100
Uniwersytet Wrocławski	93,75	100
Uniwersytet Gdański	87,5	100
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	87,5	100
Uniwersytet Warszawski	87,5	100
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	87,5	100
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	81,25	75
Uniwersytet Łódzki	81,25	75
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	81,25	75
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	68,75	75
Uniwersytet Śląski w Katowicach	62,5	75
Uniwersytet Opolski	56,25	50
Uniwersytet w Białymstoku	56,25	50
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	50	50
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach	43,75	50
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II	43,75	50
Uniwersytet Szczeciński	43,75	50
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	43,75	50
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	37,5	25
Collegium Witelona Uczelnia Państwowa	37,5	25
Uniwersytet Rzeszowski	37,5	25
Uniwersytet Zielonogórski w Zielonej Górze	31,25	25
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego	25	25

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o ostateczne wyniki rankingu, nie są one zaskakujące – w pierwszym kwartylu znalazły się głównie stare wydziały prawa i jeden nowy. W kwartylach najbliższej mediany, czyli między 25 a 75 percentylem, znalazła się równa liczba uczelni starych i nowych, wreszcie w najniższym, czwartym kwartylu znalazły się jedynie jednostki nowe. Przy rozkładzie wyników zbliżonym do normalnego nie jest to rezultat nieoczekiwany. Pokazuje jednak, że dobre wyniki osiągają przede wszystkim uczelnie położone w dużych ośrodkach metropolitalnych. Częściowo na wyniki te może wpływać dysproporcja zarobków między metropolią a okalającymi ją miejscowościami. Absolwent z małej podwarszawskiej miejscowości podejmujący pracę w stolicy może w wartościach względnych uzyskać lepszy wynik niż absolwent uczelni pozametropolitalnej, położonej na obszarze, gdzie zarobki i bezrobocie są mniej zróżnicowane.

5. Ograniczenia modelu i dalsze kierunki badań

Dysponując analizowanymi tu danymi, można – jak widać – pokusić się o stworzenie modelu ewaluacji dydaktyki na kierunku prawo ograniczonego do wskaźników ilościowych, dającego w miarę pełny obraz tego, jakie są rezultaty kształcenia studentów prawa i jak bardzo konkurencyjne w doborze studentów są poszczególne uczelnie. Dostępne dane ilościowe pozwalają więc na analizę informacji o tym, co dostajemy na wejściu i na wyjściu, bez danych o tym, co dzieje się pomiędzy. Jak się wydaje, ewaluacja samego procesu dydaktycznego powinna mieć charakter jakościowy i być powiązana z działaniami PKA. Ta zaś, ze względu na takie, a nie inne ukształtowanie przepisów, skupia się bardziej na badaniu zgodności działań uczelni z przepisami prawa. Ten obszar pozostaje więc w gestii uczelni. Można co najwyżej postulować wprowadzenie instrumentów wsparcia rozwoju dydaktyki w przepisach PSWiN, to jednak wymagałoby daleko idących zmian w ustawie oraz odważnego podejścia do roli uczelni jako miejsc, w których dydaktyka i badania są równoprawne. Na razie więc można się skupić na badaniach „input-output”, te bowiem dają się łatwo skwantyfikować, a niezbędne dane są lub mogą być raportowane przez uczelnie do systemu POLoN.

Zaproponowany tu model spełnia swoją podstawową rolę – pozwala na ocenę, jak uczelnie radzą sobie z kształceniem studentów w obszarach, które państwo uznaje za na tyle ważne, by zbierać i publikować dane w tym zakresie. Pozwala także na stworzenie mechanizmu zachęcającego uczelnie do położenia większego nacisku na dydaktykę akademicką jako część ich misji. Wprowadzenie ewaluacji dydaktyki pozwoli bowiem na powiązanie jej z wynikami autonomii dydaktycznej oraz finansowania. Nic nie stoi przecież na przeszkodzie, by prawo samodzielnego otwierania kierunków studiów przyznać uczelniom prowadzącym dydaktykę na najwyższym poziomie, a wysokość subwencji uzależnić także od wyników ewaluacji dydaktyki. To, że mamy tu do czynienia wyłącznie z danymi wejściowymi (selektywność) i wyjściowymi (pozostałe), sprawia, że wszystko, co pomiędzy, wpada do „czarnej skrzynki” – wiemy, że coś się dzieje na etapie studiów i tuż po nich, nie wiemy jednak co i dlaczego. Najbardziej nieprzewidywalną i zaskakującą zmienną wydaje się względny poziom bezrobocia.

Oczywiście pokazane tu wyniki i ranking dotyczą jedynie wycinka rzeczywistości i tylko jednego kierunku studiów. Zbudowanie pełnowartościowego modelu na potrzeby ewaluacji obejmującej okres 4–5 lat będzie zadaniem trudnym, choć nie niemożliwym. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na dwie podstawowe trudności konstrukcyjne. Pierwsza związana jest z tym, że w takiej ewaluacji musiałyby być uwzględniane wyłącznie kierunki mogące zraportować dane za cały okres ewaluacyjny. Inaczej musielibyśmy albo przypisywać poszczególnym kryteriom wartość zerową, albo uwzględniać niepełne

dane, na przykład tylko za rok lub dwa. Jak się wydaje, ograniczenie ewaluacji do kierunków istniejących kilka lat ma sens, bo badaniem byłyby objęte tylko kierunki, które wytrzymały próbę czasu, a nie były jedynie efektem chwilowej mody. Drugi problem jest związany ze sposobem raportowania danych. System ELA jest przystosowany do przepisów, zgodnie z którymi istnieje zamknięta lista kierunków o identycznych nazwach. W takim systemie dane o selektywności, zarobkach i bezrobociu są porównywalne między uczelniami oferującymi ten sam kierunek. Obecnie kierunki studiów są przyporządkowane do dyscyplin i mogą mieć różne nazwy. Jeśli więc, przykładowo, obok kierunku administracja istnieje kierunek administracja samorządowa, administracja bezpieczeństwa czy administracja publiczna to, nawet jeśli będą one osadzone w tej samej dyscyplinie i będą miały podobne treści programowe, będą raportowane jako osobne kierunki, więc porównanie będzie możliwe tylko w ramach takich kierunkowych „silosów.” Jeśli nazwa jest unikatowa, porównanie nie będzie możliwe. Problem ten nie występuje tam, gdzie kierunek prowadzony jest jako studia jednolite magisterskie lub istnieją dla niego standardy kształcenia. Wyjściem z tej sytuacji byłoby porównywanie kierunków grupowanych według dyscypliny wiodącej, z wyjątkiem tych, które prowadzone są jako jednolite lub ze standardami. Te musiałyby tworzyć osobne grupy.

Dalszej analizie będzie wymagał też wpływ położenia geograficznego uczelni na bezrobocie i zarobki. Jak już wspomniałem wyżej, dobre wyniki mogą tu być powiązane z modelem rozwoju regionu – metropolia, w której są praca i przyzwoite zarobki, i absolwenci pracujący w stolicy województwa, ale zamieszkali w miejscowościach z niewielką szansą na pracę i przyzwoite zarobki zawyżą wyniki wydziałów prawa. Wydział prawa położony w województwie niemającym takich dysproporcji będzie miał w tym zakresie nieco gorsze wyniki. Należy też zbadać, w jakim stopniu na wyniki wpływa liczba osób prowadzących w danym powiecie działalność gospodarczą (ich rzeczywiste dochody nie są widziane przez ZUS) oraz rolników indywidualnych (tu również nie widać w systemach informatycznych wysokości dochodu, ponieważ płacona przez rolników stawka ubezpieczeniowa jest ryczałtowa i nie jest powiązana z dochodami).

Wyzwaniem stojącym przez autorami ewentualnej przyszłej ewaluacji dydaktyki prawa będzie też uwzględnienie w niej studentów niestacjonarnych. Nie proponując tu szczegółowych rozwiązań, ograniczę się do kilku podstawowych założeń: studenci niestacjonarni powinni być badani jako osobna grupa, bo ich potrzeby, doświadczenia i wyniki są inne. W szczególności inaczej należy podchodzić do takich zmiennych, jak zarobki i bezrobocie (to zwykle są studenci pracujący). Badając wartość dodaną studiów, należałoby się odnieść do ich sytuacji zawodowej i osobistej w momencie rozpoczęcia studiów.

Uważam też, że zmienne uwzględniane w ewaluacji dydaktyki powinny być uzupełnione o nowe, pozwalające na bardziej wielowymiarową ocenę jakości

studiów. Jednym z najbardziej oczywistych wydaje się równość płci i ewentualne różnice między rezultatami osiąganymi przez absolwentów i absolwentki. Istotne wydają się też takie wskaźniki, jak wyniki maturalne przyjętych kandydatów oraz retencja (liczba studentów rezygnujących po pierwszym semestrze lub roku). Interesującym, choć wymagającym poważniejszego zastanowienia, wskaźnikiem byłaby liczba przyjętych na dany kierunek olimpijczyków i to, ilu z nich zmienia kierunek po pierwszym roku. Ten wskaźnik pozwalałby na zbadanie, jak bardzo studia są atrakcyjne dla ponadprzeciętnych studentów¹. Uważam też, że miarę dotyczącą selektywności można by rozbudować o średnie wyniki maturalne przyjętych kandydatów, uwzględniając nie tylko wyniki z poziomu podstawowego i rozszerzonego, ale także odsetek przyjętych studentów, którzy zdali maturę na poziomie rozszerzonym. Znacznie trudniejszym do opracowania, za to ważnym poznawczo wskaźnikiem byłaby wartość dodana studiów. Konstrukcja i przydatność takich wskaźników budzi wprawdzie wątpliwości, jednak istniejące badania nie obejmowały krajów agregujących dane dostarczane przez uczelnie w ramach realizacji obowiązku ustawowego. Dodatkowym wskaźnikiem wpływającym na jakość kształcenia mogłaby być szeroko rozumiana mobilność społeczna. Tu można by mierzyć, przykładowo, wartość dodaną dyplomu w przypadku studentów uprawnionych do stypendiów socjalnych, a także badać zróżnicowanie wyników w zależności od typu ukończonych szkół średnich, bo i to najprawdopodobniej pokazuje różnice klasowe. Wydaje się, że dysponujemy wystarczającą liczbą danych o studentach, by stworzyć unikatowy w skali światowej system oceny jakości kształcenia, wykraczający poza banalny ranking lub narzędzie przydziału środków.

6. Wnioski końcowe

Brak systemu ewaluacji dydaktyki stanowi jeden z największych, choć najmniej widocznych w dyskursie publicznym problemów reform nauki i szkolnictwa wyższego. Jeśli od jakości nauczania nie zależy w systemie nauki i szkolnictwa wyższego nic, nie ma potrzeby by traktować ją poważnie. Awanse na kolejne szczeble kariery akademickiej, finansowanie uczelni, wynagrodzenie pracownika nie są powiązane z tym, jak podchodzi do nauczania. Skupienie się na jakości badań i traktowanie jej jako substytutu jakości dydaktyki wypacza system, w którym jednym z podstawowych zadań uczelni jest przygotowanie absolwentów do życia poza murami uczelni. W przypadku takich kierunków jak prawo – do wykonywania zawodu, a także do brania odpowiedzialności za sprawy publiczne. Na razie jednak ta część życia akademickiego pozostaje niemal zupełnie poza

¹ Na tę zmienną zwróciła mi uwagę dr Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, której tą drogą składam za to podziękowania.

kontrolą zewnętrzną i jest pozostawiona wyłącznie władzom uczelni. Nadzór sprawowany przez PKA jest w tym przypadku pomijalny, bo PKA skupia się bardziej na *compliance* niż zarządzaniu jakością. Jedynym bodźcem dbałości o jakość dydaktyki są jak na razie rankingi uczelni. Proponowany tu zestaw wskaźników pozwalający na przybliżoną ocenę jakości dydaktyki opiera się na publicznie dostępnych danych i jest stosunkowo łatwy do wprowadzenia do przepisów o nauce i szkolnictwie wyższym. Jego zaletą jest prostota i przejrzystość: dane leżące u jego podstaw nie poddają się łatwo manipulacji. Ponadto, ze względu na to, że państwo dysponuje znacznie szerszym wachlarzem danych o uczelniach niż to, co jest udostępniane publicznie, może on być stopniowo wzbogacany o nowe elementy. Szczególnie istotne byłoby uzupełnienie zestawu wskaźników o miary pozwalające na ocenę wartości dodanej studiów dla studentów pochodzących z różnych środowisk i o różnym kapitale kulturowym. To jednak jest zadanie na przyszłość.

Obecnie proponowany tu system oparty na czterech wskaźnikach: selektywności, egzaminach zawodowych, bezrobociu i zarobkach absolwentów, pozwala na podzielenie uczelni na kategorie, od których może zależeć na przykład finansowanie uczelni. Wprowadzenie go wyłącznie jako elementu podziału subwencji nie wymaga zmian ustawowych: tę kwestię reguluje rozporządzenie. Kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu ewaluacji kierunków studiów mającej swoje umocowanie ustawowe. Będzie ona stanowiła bodziec do wsparcia rozwoju dydaktyki w uczelniach badawczych i akademickich oraz główne narzędzie oceny jakości uczelni zawodowych.

Wykaz skrótów

ELA – Badanie Ekonomicznych Losów Absolwentów

TEF – Teaching Excellence Framework

PKA – Polska Komisja Akredytacyjna

PSWiN – Ustawa z dnia 20 lipca 2018 – Prawo o Szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571

RADoN – System Raporty – Analizy – Dane o Nauce

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 – Prawo o Szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571.

Opracowania

Andrea A. Curcio; Gregory Todd Jones; Tanya M. Washington. 2007. Developing an Empirical Model to Test Whether Required Writing Exercises or Other Changes in Large-Section

- Law Class Teaching Methodologies Result in Improved Exam Performance. *Journal of Legal Education* 57, 2, 195–204. HeinOnline.
- Adam Matthews, Adam Matthews, Ben Kotzee, i Ben Kotzee. 2019. The rhetoric of the UK higher education Teaching Excellence Framework: A corpus-assisted discourse analysis of TEF2 provider statements. *Educational Review* 73 (5), 523–43, <https://doi.org/10.1080/00131911.2019.1666796>.
- Andrew Gunn, i Andrew Gunn. 2018a. Metrics and methodologies for measuring teaching quality in higher education: developing the Teaching Excellence Framework (TEF). *Educational Review* 70 (2), 129–48, <https://doi.org/10.1080/00131911.2017.1410106>.
- Andrew Gunn, i Andrew Gunn. 2018b. *The UK Teaching Excellence Framework (TEF): The Development of a New Transparency Tool*, 1 stycznia, 505–26, https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_31.
- JASP, Team. 2025. JASP. Wersja 0.9.5.1. Released. Windows. jasp-stats.org.
- Keith A. Kaufman; V. Holland LaSalle-Ricci; Carol R. Glass; Diane B. Arnkoff. 2007. Passing the Bar Exam: Psychological, Educational, and Demographic Predictors of Success. *Journal of Legal Education* 57 (2), 205–223. HeinOnline.
- Jeffrey S. Kinsler. 2023. Ultimate Bar Passage Rates: Which Law School Are Overperforming and Underperforming Expectations.” *Journal of Law & Education* 52 (1): 158–177. HeinOnline.
- Kozerska, Ewa, Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, i Piotr Stec. 2025. *Research Excellence in Law*. Schriften Zum Hochschulrecht 5, Verlag Dr. Kovač. Hamburg.
- Kuehn, Robert R., and David R. Moss. 2019. A Study of the Relationship Between Law School Coursework and Bar Exam Outcomes. *Journal of Legal Education* 68(3), 623–49, <https://www.jstor.org/stable/27072337>.
- Rocki, Marek. 2018. Jakość kształcenia a ekonomiczne losy absolwentów: analiza przypadków. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* 51 (1), 219–39.
- Rocki, Marek. 2019. Ranking polskich uczelni według ekonomicznych losów absolwentów. *Ekonomista* 3: 343–54.
- Douglas K. Rush, Hisako Matsuo. 2007. Does Law School Curriculum Affect Bar Examination Passage – An Empirical Analysis of Factors Related to Bar Examination Passage during the Years 2001 through 2006 at a Midwestern Law School. *Journal of Legal Education* 57(2), 224–236. HeinOnline.
- Stec, Piotr. 2025. Propozycja nowego modelu ewaluacji jednostek naukowych. *Edukacja* 3(174), <https://doi.org/10.24131/3724.250301>.
- Sterniuk, Piotr, Katarzyna Biczysko-Pudółko, Dariusz Mikołajewski, i Piotr Stec. 2025. A Machine Learning Model Optimising Publication Strategies within the Evaluation Framework of Polish Research Institutions – A Positional Goods Approach 2, 1318–23.

Źródła internetowe

- Dziennik Gazeta Prawna – Metodologia rankingu wydziałów prawa, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/edukacja/artykuly/9821232,uj-i-lazarski-najlepiej-ksztalca-prawnikow-xix-ranking-studiow-prawni.html> (dostęp: 05.11.2025).
- ELA – badanie ekonomicznych losów absolwentów, <https://ela.nauka.gov.pl> (dostęp: 05.11.2025).
- Perspektywy – Metodologia rankingu kierunków studiów <https://2025.ranking.perspektywy.pl/tekst/metodologia-rankingu-kierunkow-studiow-2025/> (dostęp: 05.11.2025).

RADoN: system Raporty-Analizy – Dane o Nauce, <https://radon.nauka.gov.pl> (dostęp: 05.11.2025).

„Rzeczpospolita” – Metodologia rankingu wydziałów prawa, <https://www.rp.pl/prawnicy/art40697921-ranking-wydzialow-prawa-jak-byly-punktowane-uczelnie-metodologia> (dostęp: 05.11.2025).

Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia

The coexistence of personal security with administrative law in times of threat

DOMINIK TYRAWA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0001-6385-9726, dominik.tyrawa@kul.pl

Citation: Tyrawa, Dominik. 2025. Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): xx-xx.
DOI: 10.25167/osap.5933

Abstract: The essence of administrative law is constant changing of regulations and norms in this area due to the evolving social reality, changes going on within the social environment of administration and administrative law. Often, this changing is motivated by the desire to improve the effectiveness of existing legal regulations in order to enhance personal safety, which is justified by the fact that administrative law serves interests of the individual. The aim of this article is to demonstrate the relationship between changes in administrative law and the personal safety of those subjected to this law. The main thesis of the article is that ill-considered, overly frequent changes to administrative law regulations and standards may pose a threat to personal safety. The research question was formulated as follows: How can threats to personal safety, resulting from changes in administrative law, be mitigated? The research was based on three selected areas of study: the area relating to the casuistry of administrative law provisions, the procedural area related to legal security, and the area of performing public tasks related to road maintenance in the context of their decategorisation. It seems that the research conducted is of significant importance not so much for changing administrative law as for educating and informing about this change. The main method used in the study is the dogmatic-legal method and the method of legal text analysis. The main conclusion of the study is the proposal to inform and educate about the changes being introduced, both in the context of those applying the law (officials) and those to whom the

law is addressed, affecting their administrative and legal situations, in order to eliminate the risks resulting from too frequent, ill-considered and complicated changes in administrative law.

Keywords: administrative law, personal safety, threat, regulatory case law, legal security, public roads

Abstrakt: Istotą prawa administracyjnego jest ciągła zmiana przepisów i norm z tego zakresu z powodu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, społecznego otoczenia administracji i prawa administracyjnego. Niejednokrotnie zmiana ta motywowana jest poprawą skuteczności obowiązujących regulacji prawnych z racji poprawy bezpieczeństwa osobistego, co jest uzasadnione tym, że prawo administracyjne pełni służebną rolę w stosunku do człowieka. Celem artykułu jest wykazanie zależności zachodzących pomiędzy zmianą prawa administracyjnego a bezpieczeństwem osobistym adresatów tegoż prawa. Jako główną tezę artykułu należy wskazać twierdzenie, że nieprzemyślana, zbyt częsta zmiana przepisów i norm prawa administracyjnego może być zagrożeniem dla bezpieczeństwa osobistego. Pytanie badawcze sformułowane zostało następująco: Jak zniwelować zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego wynikające ze zmiany prawa administracyjnego? Badania zostały oparte na trzech wybranych obszarach badawczych: obszar odnoszący się do kazuistyki przepisów prawa administracyjnego, obszar proceduralny, związany z bezpieczeństwem prawnym, oraz obszar wykonywania zadań publicznych związanych z utrzymaniem dróg w kontekście ich dekategoryzacji. Wydaje się, że przeprowadzone badania mają istotne znaczenie nie tyle dla zmiany prawa administracyjnego, ile dla edukowania i informowania o tej zmianie. Główną metodą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna i metoda analizy tekstu prawnego. Głównym wnioskiem opracowania jest postulat takiego informowania i edukowania o wprowadzanych zmianach, zarówno w kontekście osób stosujących prawo (urzędników), jak i osób, do których prawo to jest adresowane, wpływając na ich sytuację administracyjnoprawną, aby niwelować zagrożenia wynikające ze zbyt częstych, nieprzemyślanych i skomplikowanych zmian prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, bezpieczeństwo osobiste, zagrożenie, kazuistyka przepisów, bezpieczeństwo prawne, drogi publiczne

1. Wstęp

Służba człowiekowi to istotne, choć nie jedyne zadanie prawa administracyjnego. Każde z zadań i celów leżących u podstaw prawa administracyjnego powinno brać pod uwagę człowieka, co powoduje, że prawo administracyjne musi się ciągle zmieniać, dostosowywać do nowych problemów faktycznych czy zmieniających się oczekiwań społecznych. Każda zmiana w zakresie norm i przepisów prawnych musi być właściwie przeprowadzona, przemyślana, a treść takiej regulacji ma za zadanie spełniać określony cel. To wszystko powoduje, że dochodzi do zachwiania dotychczasowego porządku i stabilności prawa, to zaś może wpływać na bezpieczeństwo osobiste jednostki.

Z powyższego będzie wynikać, że ciągła zmiana prawa administracyjnego, dostosowywanie go do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, a także

oczekiwań grupowych i indywidualnych ludzi jest na kursie kolizyjnym ze stabilnością, stałością brakiem zagrożenia czy redukowaniem niepewności, czyli tymi elementami, które współtworzą bezpieczeństwo osobiste. Zarazem jednak brak zmian w zakresie dostosowania prawa do zmieniającej się rzeczywistości pozbawia normy i przepisy prawne z tego zakresu skuteczności. Bez wątpienia obecny czas to czas zagrożeń, gdzie otoczenie międzynarodowe, zdrowotne, ekonomiczne, społeczne i inne tworzą nowe wyznania, gdzie niezwykle istotnym będzie zapewnienie harmonii w zakresie zmiany prawa administracyjnego, z jednoczesnym poszanowaniem bezpieczeństwa osobistego poszczególnych ludzi. Opracowanie to ma za zadanie wykazać zarys zagrożeń, które pojawiają się na wskazanej płaszczyźnie problemowej, poprzez wykazanie, że prawo administracyjne może być opisywane (definiowane) poprzez służbę człowiekowi, wskazując atrybuty bezpieczeństwa osobistego, a kończąc wybranymi przykładami napięć w tym zakresie.

2. Definiowanie prawa administracyjnego przez służbę człowiekowi

Definiując prawo administracyjne, wskazać można definicję J. Bocia, wedle którego „prawo administracyjne jest to zespół norm regulujących działalność administracyjną (administrację w sensie przedmiotowym); lub prościej i szerzej: prawo administracyjne jest to prawo, które normuje administrację publiczną” (Boć [red.] 2001: 25). Podobnie do tej problematyki podchodzili także inni autorzy (Starościak [red.] 1965: 11 czy też Borkowski 1977: 28). Termin „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* oraz *administratio*, co oznacza posługiwać, służyć, zarządzać, przewodzić, kierować, a także prowadzić (Domagała 2013: 20).

Administrację publiczną należy rozumieć jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (Boć [red.] 2001: 16). W definicji tej zaakcentowano rolę państwa w zakresie zaspokajania zadań, u podstaw których będą leżały potrzeby jednostek, ale nie wszystkie, tylko te, które powiązać należy z funkcjonowaniem w społeczeństwie. Wedle innej definicji „jest to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”, przy czym pojęcie interesu publicznego utożsamiane jest z pojęciem dobra wspólnego (Izdebski, Kulesza 2004: 93 i n.). W przypadku tej definicji akcent położony został na realizację interesu publicznego, gdzie kluczowym elementem jest oparcie podejmowanych aktywności na obowiązujących normach i przepisach prawnych.

Mówiąc o celu prawa administracyjnego, mamy na uwadze „konkretny stan rzeczy (zamyśl, coś do czego zmierzamy), na który ukierunkowane jest określone dążenie, osiąganе za pomocą wyznaczonych socjotechnicznie środków. Prawo nie jest celem samym w sobie, jest narzędziem stosowanym do osiągnięcia zamierzonych celów (niekiedy cel bądź cele wskazane są wprost w przepisach prawa, innym razem są z nich wyprowadzane). Przyjmuje się, że działalność prawodawcy jest zawsze działalnością celową. Takim, generalnie nakreślonym, ale i pierwszoplanowym celem dla prawa administracyjnego jest ochrona dobra wspólnego zharmonizowanego z dobrem jednostek” (Duniewska 2010: 104).

Główny cel prawa administracyjnego powiązać można w szczególności sposób z wartościami, które prawo administracyjne winno nie tylko przejmować, wspierać czy kultywować, ale także chronić. Można więc wskazać, że „prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia” (Zimmermann 2013: 77). Wszystko pozostałe będzie więc podporządkowane temu celowi i przez ten cel winno być opisywane. Samo dobro człowieka łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym, które zaś przekłada się na kategorie szczególne, takie jak np. życie, zdrowie czy bezpieczeństwo.

Wyodrębnienie prawa administracyjnego było odpowiedzią na samowolę absolutnego władcy, podległych mu urzędników, a także na uchylenie odwiecznej dowolności w działaniu władcy i ujęcie tego działania w przepisy prawne (Langrod 2003: 35 i 181). Wyrosło ono z dążenia „(...) do ograniczenia arbitralnej władzy panującego, do podporządkowania tej władzy woli narodu” (Smoktunowicz 1970: 115). Można wręcz stwierdzić, że w momencie pojawienia się prawa administracyjnego, jednostka ludzka przestała być przedmiotem prawa, a stała się jego podmiotem. Samowola władcy, która często przeradzała się w pogwałcenie podstawowych wartości determinujących życie człowieka, jego godności, zdrowia i życia, została w sposób daleko idący ograniczona, a ochrona podstawowych potrzeb człowieka zaczęła determinować funkcjonowanie państwa i sposób stanowienia prawa, jego zakres czy też treść.

Możliwe jest definiowanie prawa administracyjnego poprzez pojęcie podmiotu administrowanego, czyli właśnie człowieka. Pojęcie to ewoluowało, gdyż początkowo mieliśmy do czynienia z poddanym, następnie obywatelem, jednostką, a dopiero na koniec z człowiekiem, który staje się „uczestnikiem państwa” (Longchamps 1964: 51). Prawo administracyjne nie dotyczy tylko i wyłącznie administracji, ale przede wszystkim tych, wobec których administracja pełni służbę publiczną. Prawa i wolności człowieka, a także jego dobro obecnie zaczynają zajmować pierwszoplanowe miejsce w zestawieniu uprawnień i powinności administracji publicznej, jej działania i zadań. W takim przypadku kluczowe dla sfery działania administracji stają się prawa podmiotowe jednostek, na które należy właściwie reagować. Wydaje się, że możliwe jest stwierdzenie, że

prawo administracyjne to przestrzeń, w której człowiek, jego prawa i obowiązki determinują działanie administracji publicznej (Duniewska 2010: 99–100). Administracja publiczna winna służyć człowiekowi, a co za tym idzie także prawo administracyjne jest systemem, który będzie służył człowiekowi, chronił go i jego potrzeby, zarówno te pierwotne, jak potrzeby wyższego rzędu, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa osobistego.

Dopełnieniem powyższego będzie jedna z koncepcji administracji publicznej czy prawa administracyjnego, to jest koncepcja personalistyczna (zob. szerzej Fundowicz 2017: 16–19; Fundowicz 2019: 146–148; Fundowicz 2021a: 12–31; Fundowicz 2021b: 8–10), próbująca odpowiedzieć na pytanie, kim jest człowiek i jego relacje w stosunku do administracji publicznej czy prawa administracyjnego. Człowiek jest więc istotnym, wręcz głównym determinantem działania administracji publicznej, jak i samego prawa administracyjnego, a celem prawa administracyjnego winno być zaspokajanie wybranych potrzeb ludzkich, gdzie skutkiem takiego działania będzie „ich rzeczywiste zaspokajanie uzyskujące aprobatę społeczną” (Żukowski 2017: 95). Bez człowieka, bez służby jemu prawo administracyjne byłoby swoistą sztuką dla sztuki, abstrakcyjnym systemem bez wartości i celu. Powyższe oznacza także, że prawo administracyjne będzie gwarantem realizacji podstawowych i pierwotnych potrzeb człowieka, w tym także bezpieczeństwa osobistego.

3. Bezpieczeństwo osobiste jako szczególna kategoria bezpieczeństwa

W przypadku kategorii bezpieczeństwa mamy do czynienia z wielością pojęć, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Wydaje się, że można potrzebę bezpieczeństwa skategoryzować w następujący sposób. Najszerszym pojęciem będzie bezpieczeństwo międzynarodowe, obejmujące swym zakresem cały glob. Są to wszelkie działania i procesy mające na celu zapobieganie konfliktom zbrojnym, a także kwestie ochrony ludzi i ich stylu życia przed różnorodnymi zagrożeniami na arenie międzynarodowej. Kolejną kategorią będzie bezpieczeństwo państwa, bardzo często określane jako bezpieczeństwo narodowe. Swym zakresem obejmuje ono funkcjonowanie państwa, zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Sfera wewnętrzna funkcjonowania państwa będzie korespondować z pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Na pojęcie to będą składać się tak zwane bezpieczeństwa rodzajowe, np. bezpieczeństwo prawne, ekologiczne, energetyczne, transportowe, ekonomiczne i socjalne, ruchu drogowego itd. Każde z tych bezpieczeństw rodzajowych będzie miało zarówno wymiar zewnętrzny – międzynarodowy, jak i wewnętrzny – krajowy. W ramach każdej kategorii bezpieczeństwa wskazanych powyżej można wyróżnić bezpieczeństwo osobiste. Nie można jednak przyjąć, że sumą wszystkich bezpieczeństw osobistych będzie

dane bezpieczeństwo rodzajowe. Mamy w tym przypadku do czynienia z pewnym napięciem, które można określić poprzez pojęcie interesu indywidualnego i interesu zbiorowego (społecznego). Każde z bezpieczeństw wskazanych powyżej powinno docelowo działać na rzecz bezpieczeństwa osobistego, jego zapewnienia.

Poszukiwanie jednolitej definicji, ale też gradacji potrzeb czy motywacji z góry jest skazane na porażkę, ponieważ jest to problematyka niejednorodna. Psychologia w odniesieniu do tej problematyki najczęściej nawiązuje do teorii A. Masłowa – tzw. piramidy potrzeb (Trivedi, Mehta 2019: 38). U jej podstaw leżą potrzeby fizjologiczne (np. potrzeba pożywienia, mieszkania, odzieży czy prokreacji). Mają one najsilniejsze oddziaływanie na człowieka. Ich deficyt (brak zaspokojenia) powoduje, że wszystkie inne potrzeby przestają istnieć lub zostają zepchnięte na dalszy plan. Przykładem w tym zakresie niech będzie głód, który dominując nad człowiekiem, wypiera z jego świadomości inne potrzeby (Masłowski 2009: 63–65).

Potrzeba bezpieczeństwa, mimo ciągłego redefiniowania tego pojęcia (Baldwin 1997: 5), sprowadza się do dążenia do zależności, poszukiwania protekcji, unikania sytuacji o niejasnym charakterze, unikania chaosu, dążenia do ładu, porządku i praworządności. Masłowski potrzebę tę analizował szczególnie w kontekście dzieci i neurotyków, ponieważ to u takich osób potrzeba ta występuje najwyraźniej (Wiśniewski, Sleszyński 1976: 196). Za najbardziej słuszne należy uznać twierdzenie, wedle którego dopiero bezpieczeństwo pozwala i umożliwia realizację naturalnych, osobistych i społecznych potrzeb człowieka (Węgrzecki 2010: 23 i n.). Ochrona bezpieczeństwa osobistego będzie współgrać z bezpieczeństwem publicznym czy powszechnym, które także nastawione są na ochronę zdrowia i życia ludzi (Czechowicz 2020: 14).

Pojęcie bezpieczeństwa jako pojęcie leksykalne jest definiowane w szczególny sposób na płaszczyźnie nauki o bezpieczeństwie. W tym zakresie można wskazać rozumienie tego pojęcia jako: „Stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni” (Borkowski 2000: 17). Inne ujęcie w tym zakresie akcentuje fakt, że jest to „sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych” (Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski 2008: 14).

Wydaje się możliwe sformułowanie następujących wniosków w zakresie potrzeby bezpieczeństwa: 1) wynika ona z troski o najważniejsze dla podmiotu wartości; 2) jest ona potrzebą egzystencjalną (dotyczy przetrwania i harmonijnego funkcjonowania); 3) dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa fizycznego, ale wiąże się też z bezpieczeństwem rodzajowym (np. prawnym, finansowym, zdrowotnym, itp.); 4) jest potrzebą niższego rzędu, przez co mamy w tym przypadku do czynienia z największą siłą motywacyjną w tym zakresie; 5) z jej

zaspokojeniem wiąże się kwestia aktywizacji i realizacji potrzeb wyższego rzędu; 6) jest potrzebą każdego, przy czym ma też charakter zindywidualizowany; 7) kształtuje się ją poprzez doświadczenie życiowe, rodzinę, środowisko; 8) może też być hamulcem działań człowieka w sytuacji, gdy w zbyt dużym stopniu koncentrujemy się na niej; 9) jest zaspokajanie przez długi czas (beztrosko) wiąże się z jej niedocenianiem; 10) przyjmować należy w jej zakresie postawę pośrednią, a nie popadać w skrajności; 11) wyróżnić można dwukierunkową korelację indywidualnych i grupowych potrzeb bezpieczeństwa, gdzie najpierw będzie jej formułowanie, a następnie jej zaspokojenie; 12) jej zaspokojenie jest też impulsem w zakresie łączenia się przez ludzi w grupy społeczne oraz skutkuje powoływaniem specjalnych organizacji do tego, poprzez które w zwiększonym zakresie możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostek czy grup społecznych, które poddane są rządowi tych organizacji (Chojnowski 2015: 38–41).

Człowiek jest głównym elementem pozwalającym dookreślić pojęcie bezpieczeństwa. W zagrożeniu, czyli stanie przeciwnym do bezpieczeństwa (Żelasko-Makowska, Sołtysiak 2013, 170–173), mamy do czynienia ze stanem psychiki lub świadomości, który powiązać należy z ocenianiem zjawisk jako niekorzystne bądź niebezpieczne dla danego podmiotu, dla człowieka (Zięba 1999: 28). Tym związany jest stan określany jest jako bezpieczeństwo osobiste (Gasper 2005: 221, Gasper 2007: 9), które odnosić się będzie do ogółu instytucji prawnych, których zadaniem jest zapewnienie, wzmocnienie i utrzymanie potrzeby bezpieczeństwa. Instytucje te winny mieć charakter stały, a w przypadku zmian w ich kształcie zmiany te winny zachodzić w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny, by nie naruszać stabilności w zakresie bezpieczeństwa – zbyt szybkie zmiany powodują brak znajomości rozwiązań i stan niepokoju, co w automatyczny sposób przekłada się na zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa i zwiększenie poczucia zagrożenia.

Pojęcie bezpieczeństwa, mimo pozornej łatwości jego dookreślenia, nie jest pojęciem jednoznacznym, gdyż mamy szereg bezpieczeństwa rodzajowych, ewoluujących w odrębne i złożone byty, czego przykładem jest choćby bezpieczeństwo ekologiczne (Kostrubiec, Karpiuk, Tyrawa 2024: 165). Pełne i uniwersalne uchwycenie tego, co mieści w sobie bezpieczeństwo osobiste, nie jest łatwe, jeśli w ogóle wykonalne. Jest to pojęcie nieostre i względne, nierzadko koniunktywne, uwikłane ideologicznie, częściowo stabilne, w części podlegające istotnym przeobrażeniom (Boć 2009: 21). Bezpieczeństwo, i ściślej – bezpieczeństwo osobiste, ma bardzo zindywidualizowany charakter, a pytanie o nie zawsze będzie odnosiło się do konkretnych osób, gdyż słuszny jest pogląd, wedle którego abstrakcyjna budowa bezpieczeństwa, która nie ma odniesienia do ludzi, nie jest nic warta (Boć 2011: 66).

Konkludując, bezpieczeństwo osobiste to stan, którego człowiek pożąda. W ramach tego pojęcia człowiek będzie funkcjonował bez odczuwania lęku

przed psychologiczną, emocjonalną lub fizyczną krzywdą, którą to mogą uczynić inne osoby. Będzie to także stan, w którym brak jest bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia czy mienia.

Zagrożeniami wpływającymi na bezpieczeństwo osobiste będą wszystkie sytuacje, zjawiska, zdarzenia, które w swej istocie powodują obniżenie stanu bezpieczeństwa. Stanowią one potencjalne źródło szkody, utraty lub pogorszenia stanu zdrowia, życia, mienia lub środowiska. Zagrożenie będą mieć swoje źródło w siłach natury (zagrożenia naturalne) lub w działaniu człowieka (zagrożenia cywilizacyjne).

4. Bezpieczeństwo osobiste jako źródło wymuszonej zmiany prawa administracyjnego

Każda zmiana regulacji z zakresu norm i przepisów prawa administracyjnego jest zmianą wymuszoną. Otwarta jest kwestia, co wymusza te zmiany, niemniej wydaje się, że można sformułować ogólną tezę, że będzie to działanie na rzecz dobra ludzkiego, niejednokrotnie przy uznaniu, że mamy do czynienia z rozwiązaniami, gdzie takie uzasadnienie jest swoistą fasadą kryjącą inne przyczyny. Poniżej przedstawione będą trzy przykłady takich zmian, dwie o charakterze ogólnym (generalnym) i jedna jako przypadek szczególny. Należy przyjąć, że każdy z tych przypadków może być i jest odczytywany przez pryzmat zagrożeń dla bezpieczeństwa osobistego.

Zwiększona częstotliwość wybranych interwencji prawodawczych w treść norm i przepisów prawa administracyjnego obarczona jest niskim poziomem jakości takich rozwiązań, szczególnie w zakresie kazuistyki wprowadzanych zmian. Mamy w tym przypadku do czynienia z historyczną ewolucją poglądów w tym zakresie, gdzie zwiększona kazuistyka przeszła drogę od elementu, którego brakuje w usprawnieniu działania administracji (Mincer 1983: 99; Zimmermann 2009: 12), do sytuacji, gdy ustawodawca podejmuje próbę, z góry skazaną na porażkę, objęcia wszelkich możliwych do przewidzenia zjawisk życia społecznego przepisami prawa, co skutkuje inflacją prawa (Chrościelewski 2011: 61 i n.). Niejednokrotnie zmiany w tym zakresie motywowane są zwiększeniem bezpieczeństwa osobistego, w myśl zasady, że im więcej regulacji w tym zakresie, tym większe bezpieczeństwo adresatów takiego działania. Ustawodawca pomija w ten sposób podstawową zasadę, że nadmiar prawa wpływa na jego prawidłowe działanie w każdej sferze, zapominając o zasadzie, wedle której właściwe jest stwierdzenie „minimum prawa maksimum skuteczności” (Czeszejko-Sochacki 1985: 121). Przykładem obrazującym zwiększoną kazuistykę będą wszelkie nowelizacje w zakresie prawa administracyjnego odnoszące się do pandemii koronawirusa, gdzie wprowadzenie każdego kolejnego przepisu uzasadniane było bezpieczeństwem osobistym każdego z nas, a ograniczanie

wolności i praw odbywało się bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, a nawet w niepisany sposób (Bernaciński 2024: 19), wprowadzając swoisty chaos prawny, będący przeciwieństwem bezpieczeństwa (Haczkowska 2021, 43).

Bezpieczeństwo prawne można odnieść do sytuacji, w której adresat normy prawnej, czyli obywatel, „musi wiedzieć, jak ma się zachować, aby być w zgodzie z wymaganiami prawa w określonych sytuacjach życiowych i układach społecznych i jakiego zachowania ma on prawo oczekiwać od drugiej strony. Innymi słowy, musi on wiedzieć, jakie ma prawa i obowiązki i z jakimi skutkami prawnymi swojego zachowania musi się liczyć” (Kość 2005: 191). W ramach bezpieczeństwa prawnego ścierają się dwa dobra, z jednej strony dookreślenie obowiązków jednostki i ich praw w związku ze zmieniającą się rzeczywistością i otoczeniem społecznym, z drugiej zaś strony stałość rozwiązań, powtarzalność postępowań, zarówno po stronie administracji, kierującej swe żądanie do jednostki, jak i po stronie jednostki, która jest przyzwyczajona do danego postępowania, pewnych zasad związanych z przysyłaniem dokumentów, praktyki w tym zakresie.

Mamy w tym przypadku do czynienia przede wszystkim z zasadą procesową, wyrażoną w art. 8 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którą „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Zasada ta jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., którą organy administracji publicznej orzekające w indywidualnych sprawach powinny mieć na uwadze. Jest ona fundamentem koncepcji państwa prawnego. Jest to także konstytucyjny postulat ochrony zaufania do państwa i prawa oznaczający, „że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego” (III OSK 2675/23). Nie będzie sprzyjać realizacji tej zasady sytuacja, w której władza publiczna podejmuje w takiej samej sprawie przeciwstawne działania, dokonuje skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego, jak również mamy do czynienia ze zmiennością rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. „Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego – od pozytywnego przez negatywne rozstrzygnięcie – jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli” (III OSK 2784/23). Jednocześnie należy zauważyć, że wskazana „norma prawna zawiera raczej postulat realizacji przez organ administracyjny w takich samych okolicznościach faktycznych i prawnych uzasadnionych oczekiwań strony, a nie prawem usankcjonowaną pewność uzyskania określonego rozstrzygnięcia poprzez nałożenie na organ obowiązku bezwzględnego i bezrefleksyjnego powielania dotychczasowych rozstrzygnięć” (III OSK 2341/23).

Zmiana obowiązujących przepisów, w związku z oczekiwaniami społecznymi, jest zmianą wymuszoną, mającą poprawić efektywność rozwiązania, poprawić bezpieczeństwo prawne, wyjść naprzeciw zmieniającej się rzeczywistości. Ustawodawca zawsze będzie krok do tyłu w zakresie tychże oczekiwań, bo one mają charakter pierwotny. Już sama zmiana winna być w sposób wyraźny zakomunikowana społecznie, nie tylko w stosunku do jednostek, ale także (czy przede wszystkim) w stosunku do osób stosujących to nowe prawo, w ramach działania organów administracji publicznej. Zmiana regulacji ustawowej bardzo często rodzi zmianę aktu prawa miejscowego lub aktu wykonawczego, wpływa na wydawanie decyzji administracyjnych czy też innych aktywności w zakresie działania administracji publicznej. To swoiste zobowiązanie edukacji zaadresowane do organów i ludzi stosujących prawo, ale też do jednostek. Dalszym krokiem będzie zobowiązanie w zakresie takiego uzasadniania podejmowanych aktywności, że adresat będzie akceptował zmianę i będzie ją także rozumiał. To nie tyle zasada procesowa, ile wręcz zasada konstytucyjna działania państwa.

Trzecią płaszczyzną, gdzie można wskazać zmianę przepisów prawa administracyjnego, będzie płaszczyzna napięć pomiędzy podmiotami usytuowanymi w strukturze administracji publicznej. Problem dotyczy tzw. dróg niechcianych (Tyrawa 2022: 534–537), procedury kaskadowej (Kruś, Princ 2016: 213; Tyrawa 2018: 334), dekategoryzacji dróg, uregulowanej w art. 10 ust. 5–5f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Procedura polega na tym, że odcinek drogi krajowej, który zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Zaliczenie to nie jest ostateczne, gdyż zarówno sejmik województwa, jak i później rada powiatu mają możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Czyli docelowo droga taka stanie się drogą gminną.

Tak więc drogami niechcianymi są drogi, które „otrzymują” jednostki samorządu terytorialnego. Jedynym ograniczeniem w zakresie takiego działania jest stwierdzenie, wedle którego „można pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej” lub można „pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej”. Mamy w tym przypadku do czynienia z zachowaniem proporcjonalności (I OSK 127/17), które uniemożliwia, niejako przy okazji, możliwość pozbycia się także innych dróg. Następuje to niezależnie od woli podmiotów zainteresowanych (II GW 28/13 czy też I OW 149/11).

Dzięki tej procedurze może dochodzić do nieprawidłowości w zakresie zaliczenia dróg do poszczególnych kategorii, naruszenia bezpieczeństwa prawnego, zarówno osobistego, gdy żaden podmiot władzy publicznej nie będzie poczuwał się do odpowiedzialności za utrzymanie takiej drogi, i zbiorowego,

gdy jednostki samorządu terytorialnego dosłownie „przerzucają się” prawem własności takiej drogi, co powoduje nieprawidłowości w zakresie zarządzania taką drogą. Procedura ta może także prowadzić do zagrożeń bezpieczeństwa infrastrukturalnego, gdzie taka infrastruktura jest elementem niechcianym, nierzadko w złym stanie technicznym, a nowy zarządca nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, aby zadbać o nią. Nierzadko nie ma też pomysłu, jak zarządzać takim odcinkiem, co prowadzić może w prosty sposób do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego osób, które korzystają z tychże dróg, czyli ich bezpieczeństwa osobistego.

Tak więc ustawodawca motywuje wskazane działania w ten sposób, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad buduje drogę krajową o nowym przebiegu (np. jako drogę ekspresową, obwodnicę), poprawiając bezpieczeństwo osobiste użytkowników i jednocześnie przekazuje starodroże na rzecz właściwej jednostki samorządowej, ta zaś może podjąć dalsze działania w zakresie tego prawa własności. Działanie to motywowane jest przede wszystkim finansowo i organizacyjnie, niemniej jako przyczynę wskazuje się także poprawę bezpieczeństwa osobistego użytkowników dróg, którzy otrzymują „lepszą” i bezpieczniejszą drogę. Jednocześnie pojawia się ryzyko obniżenia bezpieczeństwa, wedle wskazanych powyżej zagrożeń, na drodze dotychczasowej. Tak więc zmiana jest motywowana zwiększeniem bezpieczeństwa, a w praktyce mamy ryzyko jego obniżenia, także z powodu „przerzucania się” problemem w strukturze administracji publicznej, w tym także administracji samorządowej.

5. Wnioski końcowe

Tytułowe współlistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym jest faktem, a nie tylko i wyłącznie założeniem teoretycznym. Należy jednak stwierdzić, że nie jest to współlistnienie harmonijne. Wszelkie napięcia pomiędzy tymi dwoma pojęciami pogłębia jeszcze stan zagrożenia, z którym mamy obecnie do czynienia.

Każda zmiana w zakresie obowiązujących przepisów prawa, ale też w zakresie stanowienia prawa, praktyki jego stosowania, czy napięcia powstające w ramach struktury administracji publicznej naruszać będą bezpieczeństwo osobiste osoby stosującej prawo czy adresata tychże aktywności, strony postępowania. Jest to naturalna kolej rzeczy, gdzie cechą bezpieczeństwa osobistego jest stałość, jasna reguła zachowania, zrozumienie intencji i reguł postępowania, swoiste przyzwyczajanie się do takiego działania. Bezpieczeństwo to stałość, zmiana to zagrożenie, dlatego też każda zmiana, także podyktowana bezpieczeństwem osobistym, musi być wprowadzana w ostrożny, przemyślany, spokojny sposób, gdzie podejmować się powinno działania informacyjne i edukacyjne, niwelujące

stan zagrożenia. Tylko w ten sposób, mając na uwadze potrzeby ludzi, można przyjąć, że każda zmiana będzie w realny sposób wpływać na stosowanie prawa.

Istnieje napięcie, które wynika z tego, że z jednej strony mamy bezpieczeństwo osobiste, którego szczególnym przejawem jest stałość rozwiązań adresowanych do człowieka (w tym także rozwiązań prawnych), a z drugiej strony mamy prawo administracyjne, którego istotą jest jego ciągła zmiana. Sytuacja ta wymaga ostrożności w zakresie liczby zmian, ale przede wszystkim właściwego informowania o takiej zmianie, edukowania tych, którzy zmienione prawo stosują, i tych, wobec których prawo to jest stosowane. Tylko w ten sposób można zniwelować istniejące napięcie.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2024, poz. 572.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U. 2024, poz. 320 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2018 r., I OSK 127/17. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 2447126.
Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2025 r., III OSK 2341/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3853199.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2025 r., III OSK 2675/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3855862

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2025 r., III OSK 2784/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3855864.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., II GW 28/13. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 1450785.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2012 r., I OW 149/11 Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 1122895.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

Baldwin, David A. 1997. The concept of security. *Review of International Studies* 23, 5–26.
Bernaciński, Łukasz. 2024. Wybrane zagadnienia w świetle doświadczeń przeciwdziałania COVID-19. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 22(2), 9–25. DOI: 10.25167/osap.5307.

Boć, Jan. 2011. Konstytucja a prawo administracyjne. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2, 65–76.

Boć, Jan. 2009. O bezpieczeństwie wewnętrznym. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) Andrzej Chajbowicz, Tadeusz Kocowski, 19–28. Wrocław: Kolonia Limited.

Boć, Jan (red.). 2001. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.

Borkowski, Jan. 2000. *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

- Borkowski, Janusz. 1977. Określenie administracji i prawa administracyjnego. W: *System prawa administracyjnego*, t. 1, (red.) Jerzy Starościak, 40–85. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: PWN.
- Chojnowski, Lech. 2015. *Bezpieczeństwo. Zarys teorii*, Słupsk: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej.
- Chrościelewski, Wojciech. 2011. Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego. *Państwo i Prawo* 4, 61–72.
- Czechowicz, Sebastian. 2020. Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3), 9–24. DOI: 10.25167/osap.2586
- Czeszejko-Sochacki, Zdzisław. 1985. *Minimum prawa – maksimum skuteczności*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Domagała, Michał. 2013. Administracja publiczna – pojęcie. W: *Leksykon administratywisty*, (red.) Stanisław Wrzosek, Anna Haładyj, Michał Domagała, 20–23. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Duniewska, Zofia. 2010. Prawo administracyjne – wprowadzenie. W: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) Roman Hauser, Zbigniew Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 61–198. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Fundowicz, Sławomir. 2017. Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność. *Ekonomia Społeczna* 2, 16–25.
- Fundowicz, Sławomir. 2019. Przedsiębiorca w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 3977, 146–156. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.12>
- Fundowicz, Sławomir. 2021a. Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G* 1: 29–45, <http://dx.doi.org/10.17951/g.2017.64.2.29>.
- Fundowicz, Sławomir. 2021b. Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego. *Roczniki Nauk Prawnych* 3, 7–19, <http://doi.org/10.18290/rnp21313.1>.
- Gasper, Des. 2005. Securing Humanity – Situating „Human Security” as Concept and Discourse. *Journal of Human Development* 6(2), 221–245.
- Gasper, Des. 2007. Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security – Relationships between four international „human” discourses. *Forum for Development Studies* 1, 9–43.
- Haczkowska, Monika. 2021. Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1), 41–64. DOI: 10.25167/osap.3529
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Kaczmarek Julian, Łepkowski Wojciech, Zdrodowski Bogdan (red.). 2008. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Kostrubiec, Jarosław, Karpiuk, Mirosław, Tyrawa, Dominik. 2024. The status of municipal government in the sphere of ecological security. *Hungarian Journal of Legal Studies* 65, 164–181, <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.
- Kość, Antoni. 2005. *Podstawy filozofii prawa*. Lublin: Petit s.c.
- Kruś, Maciej, Princ, Marcin. 2016. Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych. W: *Prawne problemy samorządu terytorial-*

- nego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, (red.) Barbara Jaworska-Dębska, Rafał Budzisz, 205–218. Warszawa: C.H. Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 2003. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*. Kraków: Zakamycze.
- Longchamps, Franciszek. 1964. O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo XII* 19, 39–64.
- Maslow Abraham. 2009. *Motywacja i osobowość*. Warszawa: PWN.
- Mincer, Małgorzata. 1983. *Uznanie administracyjne*. Toruń: Wydawnictwa UMK.
- Smoktunowicz, Eugeniusz. 1970. *Analogia w prawie administracyjnym*. Warszawa: PWN.
- Starościak, Jerzy (red.). 1965. *Prawo administracyjne*. Warszawa: PWN.
- Trivedi, Anjanaben J., Mehta, Amit. 2019. Maslow's Hierarchy of Needs. Theory of Human Motivation. *International Journal of Research in all Subjects in Multi Languages* 7(6), 38–41.
- Tyrawa, Dominik. 2018. *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Tyrawa, Dominik. 2022. O drogach niechcianych w związku z funkcjonalizmem dróg publicznych i procedurą kaskadową. *Studia Prawnoustrojowe* 3(57), 533–546, <https://doi.org/10.31648/sp.7980>.
- Węgrzecki, Adam. 2010. Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa. W: *Bezpieczeństwo jako wartość*, (red.) Iwona Pabisz-Zarębska, Joanna Szewczyk, 16–28. Kraków: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego.
- Wiśniewski, Andrzej, Sleszyński, Dariusz. 1976. Koncepcja hierarchicznej struktury potrzeb w teorii Abrahama H. Maslowa. *Studia Philosophiae Christianae* 12: 191–199.
- Zięba, Ryszard. 1999. *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*. Warszawa: Scholar.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zimmermann, Marian. 2009. *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Żelasko-Makowska, Ewelina, Sołtysiak, Patrycja. 2023. Zagrożenie jako antonim bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia na tle rozważań doktrynalnych i regulacji Konstytucji RP. *Zeszyty Prawnicze* 4, 169–189. DOI 10.21697/zp.2023.23.4.07.
- Żukowski, Lech Józef. 2017. Społeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji). *Państwo i Prawo* 5, 95–108.

Varia

**Recenzja monografii Adriana Niewęłowskiego
Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości,
Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2024**

**Review of Adrian Niewęłowski's monograph
Copyright and Related Rights in the Bankruptcy Estate,
Wolters Kluwer Publishing House, Warsaw 2024**

RAFAŁ ADAMUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4968-459X, radamus@uni.opole.pl

Citation: Adamus, Rafał. 2025. Recenzja monografii Adriana Niewęłowskiego *Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2024. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): xx–xx. DOI: 10.25167/osap.5823

Abstract: This article is a review of Adrian Niewęłowski's monograph under the title *Copyright and Related Rights in the Bankruptcy Estate* published by Wolters Kluwer Publishing House, Warsaw 2024. This is the most in-depth study in Poland on the interface between insolvency law and copyright law. The reviewed monograph expresses the view that, in general, copyright property rights are not included in the bankruptcy estate. However, such a thesis is highly controversial. The article presents a number of arguments for the opposite position.

Keywords: copyright, bankruptcy, trustee, creator, bankruptcy estate

Abstrakt: Niniejszy artykuł ma format recenzji monografii Adriana Niewęłowskiego *Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2024. To najbardziej pogłębione opracowanie w Polsce dotyczące styku prawa o niewypłacalności i prawa autorskiego. W recenzowanej monografii wyrażono zapatrywanie, że generalnie autorskie prawa majątkowe nie wchodzi do masy upadłości. Niemniej teza taka jest wysoce dyskusyjna. W artykule przedstawiono szereg argumentów za stanowiskiem przeciwnym.

Słowa kluczowe: prawa autorskie, upadłość, syndyk, twórca, masa upadłości

1. Uwagi wstępne

Monografia prof. dr hab. Adriana Niewęglowskiego pod tytułem *Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości*, wydana przez Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2024, 627 s., niewątpliwie należy do najważniejszych pozycji z dziedziny prawa o niewypłacalności ostatnich lat. Autor podjął się pionierskiego opracowania zagadnienia o dużej doniosłości teoretycznej, ale wydawałoby się, że jakby „osieroconego” w dotychczasowym dyskursie prawnym. Tymczasem wobec poszerzenia tzw. zdolności upadłościowej dłużników w prawie polskim (por. art. 491¹ ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 794, 1222, dalej „p.u.”) wraz ze zmianami społecznymi, jakie zaszły (w tym w związku ze zjawiskiem tzw. mediów społecznościowych) coraz częściej na wokandę sądów upadłościowych (i restrukturyzacyjnych) trafiają sprawy powiązane z autorskimi prawami majątkowymi. Chodzi tu zarówno o upadłość (restrukturyzację) twórców, jak i ich następców prawnych. „Twórcami” przestała być wąska elita intelektualistów i artystów. Wiadomości o niewypłacalności tzw. celebrytów (twórców podkastów czy shortów), zadłużonych na niemałe kwoty pieniężne, niejednokrotnie elektryzowały opinię publiczną w Polsce. Jakkolwiek niewypłacalność przydarzyła się w historii wielkim artystom (np. Mark Twain, Oskar Wilde, Rembrandt), to autorskie prawa majątkowe mogą dotyczyć także utworów o niskiej wartości estetycznej czy o niskiej wartości kulturalnej względem kanonów kodu kulturowego (utworów propagujących przemoc, utworów o charakterze pornograficznym itp.). Zagadnieniem autorskich praw majątkowych zainteresowana jest również praktyka prawa o niewypłacalności

Problematyka praw autorskich i praw pokrewnych i problematyka prawa o niewypłacalności to jednak dwa odrębne „światy prawne”, których styk prowadzi do powstania wielu interesujących problemów. Autor, prof. dr hab. Adrian Niewęglowski, zastrzega, że punkt ciężkości monografii znajduje się w tematyce prawa autorskiego, a prawo upadłościowe stanowi jedynie układ odniesienia. Zagadnienie tytułowe zostało przedstawione przez Autora w ujęciu dynamicznym, w odniesieniu do przebiegu postępowania upadłościowego. Bez wątpienia dobre słowo należy się warsztatowi naukowemu Autora, rozmachowi badawczemu, językowi pracy. Autor umiejscawia swoje wywody w szerokim kontekście wniosków płynących z analizy innych systemów prawnych. Autor posłużył się znaczącą liczbą pozycji bibliograficznych zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

Sam tytuł pracy *Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości* wydaje się nieco prowokacyjny z uwagi na przyjęty przez Autora pogląd o wyłączeniu ustawowym autorskich praw majątkowych z masy upadłości twórcy.

2. Zakres opracowania

Autor nie zdecydował się na ujęcie problematyki w sposób bardziej kompleksowy, przez włączenie do monografii problemu praw autorskich (praw pokrewnych) w kontekście postępowania restrukturyzacyjnego, tłumacząc to skomplikowaną materią teoretyczną Prawa restrukturyzacyjnego, z uwagi na różnice pomiędzy opcją likwidacji majątku upadłego a opcją restrukturyzacji zobowiązań dłużnika. Rzeczywiście prawo autorskie „w zderzeniu” z prawem upadłościowym rodzi być może ciekawsze problemy niż „w zderzeniu” z prawem restrukturyzacyjnym. Postępowanie upadłościowe ingeruje w sposób dalej idący w sytuację prawną dłużnika-twórcy (względnie dysponenta autorskich praw majątkowych) niż postępowanie restrukturyzacyjne. Niemniej upadłość i restrukturyzacja to „mleczne rodzeństwo”, które nie jest tak łatwo rozdzielić. Mogą być pewne punkty styczne pomiędzy zagadnieniem upadłości dłużnika i jego autorskich praw majątkowych a zagadnieniem postępowania sanacyjnego, w ramach którego przeprowadza się niekiedy, raczej fragmentaryczną, likwidację masy sanacyjnej. W ramach postępowania upadłościowego wyjątkowo może dojść do zawarcia układu (art. 266a i n. p.u.). W wyniku postępowania restrukturyzacyjnego może zostać zawarty układ likwidacyjny, który w swojej ekonomicznej filozofii będzie w pewnych punktach zbieżny z kierunkiem postępowania w przypadku upadłości. Niemniej pole badawcze jest zawsze przedmiotem suwerennego wyboru badacza.

Monografia składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym z nich autor zajmuje się problemem wejścia praw autorskich i praw pokrewnych do masy upadłości. W rozdziale drugim autor podejmuje się analizy wpływu ogłoszenia upadłości na umowy w dziedzinie praw autorskich. Rozdział trzeci został poświęcony zagadnieniom zarządzania i likwidacji masy upadłości obejmującej prawa autorskie i prawa pokrewne. Ostatni, czwarty rozdział został poświęcony zagadnieniom szczególnym. Autor niewątpliwie dostrzegł szereg niezwykle interesujących wątków i dokonał wiele cennych analiz wzbogacających stan wiedzy w nauce prawa.

3. Problem autorskich praw majątkowych jako składnika masy upadłości

3.1. Uwagi ogólne

W rozdziale pierwszym autor zwraca uwagę na problem różnego ujmowania praw autorskich w różnych systemach prawnych i związane z tym komplikacje w kontekście „zdolności” wejścia autorskiego prawa majątkowego do masy upadłości. W tzw. systemie monistycznym uważa się, że istnieje jedno autorskie prawo

podmiotowe. Jest ono niezbywalne, ale można nim komercyjnie dysponować w zakresie udzielania odpłatnych licencji. Natomiast w systemie dualistycznym uważa się, że istnieją dwa prawa podmiotowe: po pierwsze – prawo osobiste autorskie, które jest niezbywalne, oraz po drugie – zbywalne autorskie prawo majątkowe. Nasuwa się tu nieodparte skojarzenie z wyizolowaniem pewnego *sacrum* (które funkcjonuje *extra commercio*) i komercyjnego *profanum*. Zgodnie z jego polską wersją jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, autorskie prawa osobiste chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem, a w szczególności prawo do autorstwa utworu; oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo do udostępniania go anonimowo; nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania; decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności; nadzoru nad sposobem korzystania z utworu (art. 16 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 24, dalej: pr. aut.). Z kolei zgodnie z art. 17 pr. aut. jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu.

Omawiane zagadnienie z pewnością nabiera rumieńców w kontekście problemu upadłości transgranicznej, co autor trafnie zauważa (ale ostatecznie nie poddaje tej tematyki pogłębionej, poważniejszej analizie). System monistyczny i dualistyczny pięknie różnią się w płaszczyźnie prawnej, niemniej upraszczając zagadnienie do kwestii ekonomicznych, zasadnicze znaczenie ma możliwa eksploatacja praw autorskich na potrzeby interesów wierzycieli upadłego.

3.2. Pogląd Autora monografii na temat statusu autorskich praw majątkowych w kontekście ogłoszenia upadłości

Autor monografii trafnie dostrzega wielowymiarowość zagadnienia przy rozstrzygnięciu, czy autorskie prawa majątkowe wchodzi do masy upadłości, a autorskie prawa osobiste nie wchodzi do masy upadłości. Autor stawia pytanie, czy roszczenie o zadośćuczynienie oraz o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem praw autorskich osobistych wchodzi do masy upadłości? Autor zwraca uwagę na dylemat roszczeń umownych z tytułu powstrzymywania się od wykonywania praw osobistych.

Upredzając dalszą polemikę, chętnie zajmę ortodoksyjne stanowisko w tej materii: jakiegokolwiek atrybuty pieniężne upadłego (w ustawie wyraźnie niewyłączone z masy upadłości), nawet jeżeli ich źródłem są prawa osobiste (czy dobra osobiste), są składnikami masy upadłości, które powinny służyć zaspokojeniu ekonomicznych interesów wierzycieli. Jednym z fundamentów prawa cywilnego jest zasada *pacta sunt servanda* – zaspokojenie wierzyciela jest fundamentalnym obowiązkiem dłużnika. W przypadku niedoboru majątku dłużnika wierzyciele

powinni zostać zaspokojeni w sposób proporcjonalny. Współcześnie system prawa o niewypłacalności uwzględnia priorytet niektórych innych wartości, takich jak wolność osobista dłużnika (zakaz niewoli za długi, zakaz więzienia za długi); wydzielenie z mienia osoby fizycznej niewchodzącego do masy upadłości w celu zapewnienia potrzeb życiowych upadłego); uprzywilejowanie wierzycieli alimentacyjnych. Można bronić poglądu, że etos twórcy nie dominuje nad potrzebą maksymalizacji zaspokojenia wierzycieli (art. 2 p.u.).

Autor monografii trafnie zwraca uwagę na różnicę pomiędzy pozycją prawną twórcy i pozycją jego spadkobiercy (następcy prawnego), niemniej moim zdaniem na poziomie stanu upadłości różnice te znacznie się zacierają.

Autor koncentruje swój wywód głównie wokół treści art 18 pr.aut. i art. 63 ust. 1 pkt 1 p.u. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pr. aut. autorskie prawa majątkowe nie podlegają egzekucji, dopóki służą twórcy. Nie dotyczy to jednak wymagalnych wierzytelności. W myśl art. 18 ust. 2 pr.aut po śmierci twórcy spadkobiercy mogą sprzeciwić się egzekucji z prawa autorskiego jedynie co do utworu nieopublikowanego, chyba że sprzeciw byłby niezgodny z ujawnioną wolą twórcy co do rozpowszechniania utworu. Swoisty immunitet egzekucyjny wynikający z art. 18 ust. 1 pr. aut. jest ograniczony podmiotowo (do twórcy) i przedmiotowo (innych aktywów niż wymagalne wierzytelności). Jak wytłumaczyć jego ideę? Odpowiedzialność majątkowa dłużnika egzekwowanego odnosi się do jego całego majątku: teraźniejszego i przyszłego. Ustawodawca nie ogranicza czasu potrzebnego na egzekucję. Poza tym prawo egzekucyjne wprowadza imperatyw wyboru środka egzekucyjnego względniejszego dla dłużnika. Regulacja ta powstała w dobie „elitarności” autorskich praw majątkowych.

W recenzowanej monografii wyrażono zapatrywanie, że generalnie autorskie prawa majątkowe nie wchodzą do masy upadłości. Zdaniem autora monografii użyty przez ustawodawcę zwrot „egzekucja” w treści art. 18 ust. 1 pr. aut. ma bardzo szerokie znaczenie: „jest to każde postępowanie, w którym dowolny organ próbowałby przymusowo zbyć, obciążyć, bądź wykonać autorskie prawo majątkowe. Tym wyrazem posłużono się w konsekwencji w sposób funkcjonalny. Związanie zakazem egzekucji odnosi się wobec tego nie tylko do komornika, ale też syndyka czy zarządcy masą sanacyjną” (Niewęglowski: 85). Dalej autor zauważa, że prawa autorskie majątkowe powiązane są z przedmiotami materialnymi, w których inkorporowano utwory. Prowadzi to autora do wniosku, że „zakaz egzekucji, choć werbalnie art. 18 ust. 1 i 2 pr. aut. odnosi się do praw autorskich i rozciąga się w praktyce także na rzeczy. W przeciwnym razie, zajmując i sprzedając egzemplarze utworów, komornik lub syndyk prowadziłby *de facto* egzekucje także z prawa autorskiego” (Niewęglowski: 86). Z jednej strony autor trafnie zauważa, że dyskusja powinna się odbyć w sferze wartości aksjologicznych, z drugiej strony jednak podnosi, że trudno do omawianego

problemu odnosić zasadę optymalizację wyrażoną w art. 2 p.u. (Niewęglowski: 85, przypis 169). Z poglądami autora warto stanowczo polemizować.

3.3. Argument odwołujący się do komercyjnej natury autorskich praw majątkowych

Należy zacząć od tego, że autorskie prawa majątkowe mają przeznaczenie gospodarcze (komercyjne): są zbywalne (art. 41–42 pr. aut.). Mogą być przedmiotem transakcji pod tytułem szczególnym albo pod tytułem generalnym. Do następstwa prawnego autorskich praw majątkowych może dojść drogą czynności prawnych dokonywanych *inter vivos*. Następstwo prawne w zakresie autorskich praw majątkowych może nastąpić *mortis causa*. Twórca, który sam spieniężyłby swoje prawa majątkowe, być może mógłby uniknąć niewypłacalności (art. 11 ust. 1 stanowi o tzw. utracie płynności).

Podmiot, któremu przysługują autorskie prawa majątkowe może je sprzedać, aby z uzyskanej ceny zaspokoić swoich wierzycieli. Może także przynieść prawa autorskie majątkowe na własność swoich wierzycieli tytułem rozliczenia zadłużenia (w ramach np. *datio in solutum*). Z ekonomicznego punktu widzenia autorskie prawa majątkowe mogą być źródłem zaspokojenia wierzycieli twórcy. Autorskie prawa majątkowe mogą być przedmiotem zabezpieczenia (przewłaszczenie na zabezpieczenie, zastaw, zastaw rejestrowy). Dodać w tym miejscu należy, że przepisy prawa upadłościowego przewidują mechanizm likwidacji – bliżej nieokreślonych – praw majątkowych przez syndyka masy upadłości (art. 331 – 334 p.u.). Zatem syndyk posiada oprzyrządowanie prawne do likwidacji autorskich praw majątkowych.

3.4. Argument odwołujący się do ograniczonego przymusu państwowego w ramach egzekucji

Postępowanie egzekucyjne – do którego odwołuje się art. 18 ust. 1 pr. aut. – jest przymusem państwowym do pewnego stopnia „skalowalnym”. Egzekucja zgodnie z założeniami prawa procesowego powinna być prowadzona w sposób najmniej uciążliwy dla dłużnika. Przepis art. 799 § 1 k.p.c. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841, dalej: k.p.c., stanowi wprost, że „wniosek o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu umożliwia prowadzenie egzekucji według wszystkich dopuszczalnych sposobów, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Skierowanie egzekucji do nieruchomości dłużnika oraz składników jego majątku, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio, jest możliwe tylko na wniosek wierzyciela. Wierzyciel może wskazać wybrane przez siebie sposób albo sposoby egzekucji. Organ egzekucyjny stosuje sposób egzekucji najmniej uciążliwy dla dłużnika”. Dalej, zgodnie z art. 799 § 2 k.p.c.

„jeżeli egzekucja z jednej części majątku dłużnika oczywiście wystarcza na zaspokojenie wierzyciela, dłużnik może żądać zawieszenia egzekucji z pozostałej części majątku”. Zatem ustawodawca wyraźnie pozwala w treści art. 18 ust. 1 pr. aut. na zajęcie egzekucyjne wymagalnych wierzytelności z tytułu praw autorskich majątkowych. Nie jest dopuszczalny dalej idący przymus egzekucyjny odnośnie autorskich praw majątkowych. Postępowanie egzekucyjne w stosunku do twórcy może trwać tak długo, jak długo kolejne wierzytelności nie staną się wymagalne. W postępowaniu egzekucyjnym od egzekwowanych wierzytelności nalicza się odsetki.

Z kolei postępowanie upadłościowe zakłada bezwarunkowe zastosowanie wszelkich możliwych środków prawnych, wskazanych w ustawie, w celu zaspokojenia wierzycieli (np. łącznie z obowiązkiem opuszczenia mieszkania, objęcie masą upadłości majątku wspólnego małżonków itp.). Poza tym w postępowaniu upadłościowym liczy się szybkość likwidacji. Przypomnieć należy, że odsetki z masy upadłości zaspokajają się tylko do dnia ogłoszenia upadłości (art. 92 p.u.). Można postawić tezę, że postępowanie egzekucyjne jest procedurą łagodniejszą dla dłużnika niż postępowanie upadłościowe. Egzekucji i upadłości – choć są narzędziami przymusu państwowego stosowanego w celu zaspokojenia wierzycieli – nie da się zredukować do wspólnego mianownika.

3.5. Argument odwołujący się do upadłości jako stanu nadzwyczajnego, regulowanego normami *lex specialis*

Ogłoszenie upadłości wobec dłużnika to zacyzyn swoistej „rewolucji” w jego sytuacji prawnej. W skrajnych sytuacjach upadły może otrzymać od sędziego-komisarza zakaz opuszczania Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia (art. 57 ust. 3 p.u.). Prawo upadłościowe to *lex specialis* względem większości ustawodawstwa. Z chwilą ogłoszenia upadłości wszystkie zobowiązania dłużnika automatycznie stają się wymagalne, a zobowiązania niepieniężne przemieniają się w natychmiast wymagalne zobowiązania pieniężne (art. 91 p.u.). Przykłady wyjątkowości stanu upadłości można długo mnożyć. Generalnie pozycja prawna dłużnika egzekwowanego nie wiąże się z takimi obostrzeniami jak pozycja prawna upadłego. Postępowanie upadłościowe ma charakter heterogeniczny. Obejmuje ono wszelkie należności wierzycieli – zarówno z tytułów publicznoprawnych, jak i tytułów prywatnoprawnych.

3.6. Argument odwołujący się do ograniczonego *ratio legis* regulacji art. 18 ust. 1 pr.aut.

Jaki jest sens (*ratio legis*) regulacji art. 18 ust. 1 pr. aut.? Chodzi o zapewnienie twórcy jak najszerzego uczestnictwa w dochodach, jakie przynosi utwór. (Traple: 218; Ferenc-Szydełko: 120). Można zadać retoryczne pytanie, czy jest

to wartość na tyle silna, że opiera się ona celowi postępowania upadłościowego jakim jest maksymalizacja zaspokojenia wierzycieli (art. 2 p.u.)? Czy strefa komfortu twórcy, w przypadku ogłoszenia jego upadłości, przeważa nad interesami ekonomicznymi niezaspokojonych wierzycieli? Nie sposób nie zauważyć, że na gruncie art. 18 ust. 1 pr. aut. nie ma żadnych ograniczeń kwotowych co do zakresu zwolnienia spod egzekucji. Tymczasem Prawo upadłościowe, jeżeli zwalnia jakieś aktywa upadłego z masy upadłości na jego własny, osobisty użytek, to z reguły określa pewne granice: np. wynagrodzenie za pracę w części nie podlegającej zajęciu (art. 63 ust. 1 pkt 2 p.u.); inne dochody upadłego do wysokości świadczenia z tytułu pomocy społecznej (art. 63 ust. 1a i 1b p.u.). W konsekwencji przyjęcia poglądu autora monografii mogłoby w konkretnym przypadku dojść do upadłości twórcy i pozostawienia w jego dyspozycji nawet bizantyjskiego zasobu aktywów.

Ponadto, jak zauważa E. Ferenc-Szydełko, „innym powodem regulacji jest konsekwencja ustawodawcy, który postanowił, że autorskie prawa osobiste są niezbywalne, a egzekucja praw autorskich majątkowych łączyłaby się ze skutkami w sferze autorskich praw osobistych, np. utwór mógłby być rozpowszechniany przez wydawcę lub producenta nieakceptowanych przez twórcę” (Ferenc-Szydełko). Można jednak postawić tezę, że do masy upadłości wchodzi aktywa majątkowe upadłego mniej lub bardziej idealnie odseparowane od praw osobistych. W postępowaniu upadłościowym obowiązuje zasada *pari passu* także w stosunku do dłużników. Nie ma znaczenia, co było ekonomicznym źródłem majątku upadłego: umowa o pracę, umowa cywilna, działalność gospodarcza czy działalność twórcza. Wyciągnięcie z art. 18 ust. 1 pr. aut. wniosku o jakimś nadzwyczajnym statusie praw majątkowych twórcy narusza zasadę równości wobec prawa, zasadę proporcjonalności. Przepis art. 18 ust. 1 i 2 pr. aut. można traktować jako swoiste rozwinięcie idei najmniejszej uciążliwości dla dłużnika egzekwowanego z art. 799 § 1 k.p.c., jeżeli jest nim twórca.

3.7. Argument odwołujący się do braku bezpośredniego odniesienia się do problemu w ustawach

Prawo upadłościowe w ogóle nie odnosi się do majątkowego prawa autorskiego w kontekście składników masy upadłości. Ustawodawca zajął się takimi aktywami podlegającymi ustawowemu wyłączeniu, jak m.in. wynagrodzenie za pracę w części niepodlegającej zajęciu; środki pozyskane przez administratora zabezpieczeń; środki na pomoc socjalną; środki z umowy o subpartycypację; mienie przeznaczone na pomoc dla uczestników tzw. systemu ochrony itp. (art. 63-67a p.u.). Prawo upadłościowe nigdzie nie konstruuje w swojej treści specjalnego statusu prawnego dla twórcy – upadłego. Prawo autorskie również milczy w tej sprawie (*verba legis* odnosi się wyłącznie do „egzekucji”).

Warto zatem wskazać, że jeżeli inna ustawa wprowadza konstrukcję prawną, w związku z którą ustawodawca nie chce, aby jakieś mienie wchodziło w skład masy upadłości, to daje temu wyraz w treści tej osobnej ustawy. Tytułem przykładu, zgodnie z art. 59 ust. 1 pr. bank. na rachunku powierniczym mogą być gromadzone wyłącznie środki pieniężne powierzone posiadaczowi rachunku – na podstawie odrębnej umowy – przez osobę trzecią. Zgodnie z art. 59 ust. 4 pr. bank. „w razie wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko posiadaczowi rachunku powierniczego – środki znajdujące się na rachunku nie podlegają zajęciu”. Zgodnie z art. 59 ust. 5 pr. „w razie ogłoszenia upadłości posiadacza rachunku powierniczego – środki pieniężne znajdujące się na tym rachunku podlegają wyłączeniu z masy upadłości”. W podsumowaniu stwierdzić należy, że nie ma szczegółowej regulacji dotyczącej relacji pomiędzy prawami autorskimi majątkowymi a masą upadłości. Problem prawny musi zatem zostać rozwiązany przy oparciu na ogólnej regulacji prawnej.

3.8. Argument odwołujący się do znaczenia poziomu regulacji ogólnej

Zasada ogólna stanowi, że z dniem ogłoszenia upadłości dłużnika cały majątek upadłego staje się masą upadłości. Regulacja jest bardzo kategoryczna: ustawodawca nie wskazuje jakiejś indykatywnej listy aktywów. Majątek dłużnika to, w zasadzie, w całości masa upadłości. Dzieje się to z mocy samego prawa. Masa upadłości służy – w jak najszerszym kontekście – zaspokojeniu roszczeń wierzycieli (art. 61 p.u.), w jak największym stopniu (art. 2 p.u.). W postępowaniu upadłościowym koncentruje się taki wysiłek organizacyjny (sądu upadłościowego, sędziego-komisarza, syndyka), że dla jego efektywności niezbędne jest wykorzystanie wszystkich składników majątkowych upadłego, łącznie z rozbudowaną konstrukcją bezskuteczności czynności przyszłego upadłego, w celu umożliwienia zaspokojenia wierzycieli także z tych aktywów, które do masy upadłości bezzasadnie nie weszły albo które z masy upadłości bezzasadnie wyszły. Ustawa upadłościowa wprowadza również surowe przepisy dotyczące objęcia masą upadłości zarówno masy spadkowej, jak i majątku wspólnego małżonków.

3.9. Argument odwołujący się do relacji zasada ogólna – wyjątek

Od zasady głównej dotyczącej składu masy upadłości dopuszcza się pewne wyjątki. Z istoty rzeczy wyjątki od zasady kierunkowej nie podlegają wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extandae*). Wyjątkiem jest mienie wyłączone spod egzekucji według „przepisów ustawy kodeks postępowania cywilnego”. Z grubsza można przyjąć, że „wyłączenia” spod egzekucji są „kodeksowe” i „pозakodeksowe”. Przepis art. 63 ust. 1 pkt 1 p.u. odsyła do „wyłączeń kodeksowych”. Ma to uzasadnienie merytoryczne: wyłączenia kodeksowe regulują najbardziej

podstawowe, humanitarne wyłączenia spod egzekucji. Niemniej w nauce prawa o niewypłacalności nie ma zgody co do tego, w jaki sposób należy rozumieć treść art. 63 ust. 1 pkt 1 p.u.

Trudno jednak przyjąć założenie, że normy prawa autorskiego – przy ustaleniu treści wyjątku od zasady – można interpretować daleko ponad ich językową treść, w sposób korzystny dla osoby, której przysługuje majątkowe prawo autorskie. Nie działa w analizowanym przypadku argument *lege non distinguente*, gdyż upadłość jest „egzekucją generalną” nie w rozumieniu ustawowym, ale jedynie w rozumieniu doktrynalnym (bardziej semantycznym niż konstrukcyjnym). Upadłość jest rozwiązaniem ostatecznym (*ultima refugium*), wywołuje wielowątkowe konsekwencje prawne, jakie nigdy nie mają miejsca w przypadku wszczęcia egzekucji (np. powstanie rozdzielnosci majątkowej między małżonkami, wejście majątku wspólnego małżonków; bezskuteczność z mocy prawa wielu czynności zdziałanych przed ogłoszeniem upadłości itp.), może realizować cele takie jak oddłużenie, które są całkowicie obce postępowaniu egzekucyjnemu. Egzekucja może być zdarzeniem „przypadkowym” i może dotyczyć wypłacalnego dłużnika w rozumieniu art. 10–11 p.u. Z kolei postępowanie upadłościowe dotyczy dłużnika z trwałym deficytem majątku. Relacja egzekucyjna dotyczy jedynie wierzyciela egzekwującego i dłużnika egzekwowanego. Z kolei postępowanie upadłościowe ma na celu zaspokojenie całej zbiorowości wierzycieli. Upadłość osoby fizycznej może zmierzać do realizacji celu oddłużenia. Gdyby ustawodawca chciał dać wyraz szczególnemu potraktowaniu autorskich praw majątkowych na wypadek ogłoszenia upadłości, powinien uczynić to w sposób bezpośredni, jednoznaczny i proporcjonalny.

3.10. Argument odwołujący się do aksjologii prawa upadłościowego i aksjologii praw autorskich

Istotne znaczenie przy rozstrzygnięciu omawianej wątpliwości prawnej ma warstwa aksjologiczna. Przy czym porównaniu powinny podlegać racje stojące za ochroną komercyjnego interesu twórcy i racje stojące za ochroną interesów wierzycieli. Nie można skoncentrować się jedynie na aksjologii odnoszącej się do racji dla ochrony prawnej ekonomicznych interesów twórcy.

Majątek należący do upadłego w dniu ogłoszenia upadłości („majątek teraźniejszy”) lub nabyty przez upadłego w toku postępowania upadłościowego („majątek przyszły”) staje się składnikiem masy upadłości z wyjątkami, o których mowa m.in. w art. 63 pkt 1 p.u. (art. 62 p.u.). Ustawodawca formułując zasadę ogólną, że cały majątek dłużnika staje się masą upadłości, realizuje główny cel postępowania upadłościowego, jakim jest maksymalizacja zaspokojenia wierzycieli (art. 2 p.u.). Zasada główna postępowania upadłościowego jest z kolei następstwem fundamentalnej dla cywilistyki zasady *pacta sunt servanda*. Na

poszanowaniu więzi prawnej łączącej jej strony zbudowany został cały system prawny. Jest to zatem zasada uniwersalna. Dłużnik ma prawny obowiązek wykonania zobowiązania zgodnie z jego treścią (por. art. 353 k.c. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, 1237, dalej: k.c.). Jeżeli dłużnik nie ma majątku potrzebnego do zaspokojenia wierzyciela, powinien wykonać zobowiązanie w najwyższym możliwym stopniu. Za dłużnika, który utracił wiarygodność w wykonywaniu własnych zobowiązań, obowiązki te wykona syndyk masy upadłości.

Relacja majątkowa twórcy do utworu jest relacją indywidualną (jednostkową). Należy pamiętać, że cały czas jest to sfera interesów ekonomicznych jednostki. Pojawia się oczywista wątpliwość, czy majątkowa więź twórcy z utworem (a więc postać interesu indywidualnego) przeważa nad interesami wielu wierzycieli, których oczekiwania wobec dłużnika wywodzone są z fundamentalnej zasady cywilistyki. Wskazana kwestia prawna jest, rzecz jasna, pewnym uproszczeniem, gdyż postępowanie upadłościowe ma heterogeniczny charakter prawny: służy zaspokojeniu zobowiązań upadłego ze stosunków prywatnych (nie tylko z umów, ale także deliktów, bezpodstawnego wzbogacenia itp.) oraz ze stosunków prawnych podlegających prawu publicznemu.

Wykonanie zobowiązań jest nie tylko podstawowym obowiązkiem prawnym, ale również traktowane jest w kategoriach pewnej powinności o charakterze etycznym. Zatem kierując się elementarną przyzwoitością, twórca może sam złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości (w przypadku wniosku o upadłość konsumencką w zasadzie wyłącznymi wnioskodawcami są dłużnicy) z zamiarem przeznaczenia przysługujących mu autorskich praw majątkowych na zaspokojenie wierzycieli. W postępowaniu upadłościowym dochodzi do niedyskryminacyjnego zaspokojenia wierzycieli. Według poglądu wyrażonego przez Autora monografii scenariusz taki w zasadzie nie byłby możliwy.

Należy mieć na uwadze, że ochronę prawną tzw. etosu twórcy w odpowiedni sposób zabezpiecza konstrukcja autorskich praw osobistych. Kwestię ochrony interesów komercyjnych twórcy należy rozważyć pod kątem wielu możliwych sytuacji. Ogłoszenie upadłości twórcy w polskim systemie prawnym (zarówno upadłości przedsiębiorcy, jak i upadłości konsumenckiej) nie jest uzależnione od cenzusu „moralności płatniczej”. Upadłość może zostać ogłoszona także wówczas, gdy dłużnik – twórca albo celowo, albo przez rażące niedbalstwo doprowadził do własnej niewypłacalności i w konsekwencji do upadłości. Innymi słowy nie przeszkadza ogłoszeniu upadłości okoliczność, że jest ona konsekwencją popełnienia przez dłużnika przestępstwa na szkodę wierzycieli. Dzieje się tak, gdyż w postępowaniu upadłościowym rządzi zasada maksymalizacji zaspokojenia wierzycieli (zasada optymalizacji), wyrażona w art. 2 p.u. Przyczyną niewypłacalności dłużnika – twórcy mogą być w danym przypadku koszty powstania utworu do którego twórca pozyska autorskie prawa majątkowe. W niektórych

przypadkach autorskie prawa majątkowe mogą stanowić wyłączny potencjał majątku upadłego. Obecnie upadłość osoby fizycznej może prowadzić do oddłużenia. Oddłużenie nie jest uzależnione od efektywności zaspokojenia wierzycieli.

3.11. Pozostałe argumenty

Chciałbym w tym miejscu odnieść się do mojego wcześniejszego argumentu odwołującego się do osierocenia utworu, który został skrytykowany przez autora monografii (Niewęglowski: 84–85, przypis 169). Problem osierocenia utworu wiąże się z autorskimi prawami majątkowymi (por. art. 35⁵ ust. 1 pr. aut.). Na przykład spółce handlowej – pracodawcy mogą przysługiwać autorskie prawa majątkowe na zasadzie art. 12 ust. 1 pr. aut. W kodeksie spółek handlowych wielokrotnie powtórzono formułę: „W przypadku upadłości spółki jej rozwiązanie następuje po zakończeniu postępowania upadłościowego, z chwilą wykreślenia z rejestru. Wniosek o wykreślenie z rejestru składa syndyk” (art. 85 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18, 96, dalej: „k.s.h.”, art. 289 § 1 k.s.h., art. 477 § 1 k.s.h.). Zatem istnieje ryzyko, że jeżeli syndyk nie zlikwiduje autorskich praw majątkowych, według poglądu, że nie wchodzi one do masy upadłości, a doprowadzi do wykreślenia z rejestru upadłego, to dojdzie do osierocenia utworu.

Dla rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni polskiego prawa analiza prawno-porównawcza może mieć jedynie ograniczone znaczenie. Autor monografii przeprowadził imponującą kwerendę obcych uregulowań prawnych z końcowymi wnioskami, że zagadnienie egzekucji z autorskich praw majątkowych jest różnie regulowane w różnych systemach prawnych.

3.12. Podsumowanie

Ponieważ praktyka stosowania prawa oczekuje jasnych wniosków, należy stwierdzić, co następuje. W konsekwencji autorskie prawa majątkowe wchodzi do masy upadłości bez względu na to, czy służą twórcy, czy jego następcy prawnemu. Bez znaczenia jest, czy podmiotem autorskich praw majątkowych jest osoba fizyczna, czy jednostka organizacyjna (zgodnie z art. 12 ust. 1 pr. aut. jeżeli ustawa lub umowa o pracę nie stanowią inaczej, pracodawca, którego pracownik stworzył utwór w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy, nabywa z chwilą przyjęcia utworu autorskie prawa majątkowe w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron).

Warto zauważyć, że autor monografii formułuje dalej, że chociaż autorskie prawa majątkowe twórcy nie wchodzi do masy upadłości, to jednak wynikające z niego wierzytelności już tak (Niewęglowski: 111).

W konsekwencji krytyki poglądów autora monografii na temat losu prawnego autorskich praw majątkowych twórcy krytycznie należy się odnieść do

całego wywodu na temat podmiotowych aspektów upadłości w zakresie prawa autorskiego (Niewęglowski: 117–118).

4. Kwestia wpływu autorskich praw osobistych na dysponowanie przez syndyka majątkiem upadłego

Autor monografii uważa, że pomimo iż autorskie prawa osobiste nie wchodzą do masy upadłości, to sposób ich wykonywania może mieć wpływ na majątek upadłego (Niewęglowski: 98 i n.). Do sfery autorskich praw osobistych należy decydowanie o pierwszym udostępnieniu utworu. Tymczasem udostępnienie utworu może mieć wpływ na powstanie autorskich praw majątkowych. Koncepcja przyjęta przez autora w zasadzie pozbawia go możliwości analizy przypadku, w którym autorskie prawa osobiste przysługują upadłemu, a autorskie prawa majątkowe twórcy wchodzą w skład masy upadłości. Wspomniana kwestia ma istotne znaczenie zarówno z uwagi na możliwość zaspokojenia wierzycieli ze środków pochodzących z likwidacji masy upadłości, jak i ocenę zdolności twórcy do wykonywania planu spłaty.

5. Kwestia umownego wyłączenia zbywalności autorskich praw majątkowych

Autor monografii poruszył interesującą kwestię umownego wyłączenia zbywalności autorskich praw majątkowych (Niewęglowski: 103). Generalnie przyjmuje się na gruncie wykładni art. 41 ust. 1 pkt 2 pr.aut. i art. 57 k.c., że autorskie prawa majątkowe mają charakter zbywalny i nie można umownie wyłączyć zbywalności tych praw *erga omnes*. Zobowiązanie do nieprzenoszenia autorskich praw majątkowych ma ograniczony charakter – odnosi się do relacji wyłącznie pomiędzy stronami umowy. Autor monografii powołał się jednak na pogląd przyjęty przez T. Targosza, zdaniem którego umowa przenosząca własność autorskich praw majątkowych może wyłączyć ich dalszą zbywalność ze skutkiem *erga omnes*. To niewątpliwie interesujący dylemat. W jego analizie ewidentnie jednak zabrakło odniesienia się autora monografii do istotnej z tego punktu widzenia regulacji, to jest art. 84 ust. 1 p.u. i art. 98 ust. 1 i 1c p.u. Gdyby w masie upadłości znalazło się autorskie prawo majątkowe z wyłączeniem jego dalszej zbywalności, to powstaje pytanie, czy syndyk masy upadłości mógłby taką klauzulę umowną potraktować jako bezskuteczną w rozumieniu przywołanego art. 84 ust. 1 p.u., czy powinien zastosować procedurę odstąpienia od umowy na zasadzie art. 98 ust. 1 lub 1c p.u.?

6. Problem przeniesienia autorskich praw majątkowych na zabezpieczenie

Autor dokonał także analizy art. 70¹ p.u. (op. cit. s. 156 i n.). Zasada ogólna stanowi, że mienie nienależące do majątku upadłego podlega wyłączeniu z masy upadłości. Chodzi więc o taką sytuację, w której w masie upadłości fizycznie znajduje się cudza rzecz bądź w masie upadłości znajduje się prawo majątkowe, ale jego właścicielem fiducjarnym jest osoba trzecia. W ogólnym układzie stosunków właściciel może żądać wyłączenia z masy upadłości jego rzeczy lub prawa. Jeżeli jednak właściciel fiducjarny rzeczy lub praw nabył owe aktywa powierniczo od upadłego, w następstwie umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie albo cesji na zabezpieczenie to przepisów ustawy o wyłączeniu rzeczy albo prawa nie stosuje się. Innymi słowy, chodzi o taką sytuację, w której przysłemu upadłemu przysługują autorskie prawa majątkowe i przyszły upadły przynosi własność autorskich praw majątkowych na inną osobę w celu zabezpieczenia wierzytelności. Z przepisu art. 70¹ p.u. wynika, że chociaż właścicielem fiducjarnym autorskich praw majątkowych jest osoba trzecia (wierzyciel), to likwidacja autorskich praw majątkowych należy do syndyka masy upadłości. Nie są do końca jasne wywody autora monografii, według których do masy upadłości wejdzie cudze, a nie własne autorskie prawo majątkowe.

7. Podsumowanie

Celem recenzji zawsze jest krytyczne odniesienie się do ocenianej monografii. Przedstawione w niniejszym opracowaniu uwagi polemiczne w żaden sposób nie umniejszają wartości merytorycznej monografii. Są one elementem zwykłej debaty naukowej.

Wykaz skrótów

- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, 1237.
- k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.
- k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.. z 2024 r. poz. 18, 96.
- p.u. – Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 794, 1222.
- pr. aur. – Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, t.j. Dz.U. z 2025 r.poz. 24.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 794, 1222.
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 24.
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568, 1841.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, 1237.
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18, 96.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

- Ferenc-Szydełko, Ewa. 2021. Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz. W: *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, (red.) Ewa Ferenc-Szydełko, wyd. 4. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
Niewęglowski Adrian. 2024. *Prawa autorskie i prawa pokrewne w masie upadłości*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
Traple Elżbieta. 2001. W: *Prawo autorskie. Komentarz*, (red.) Janusz Barta, Ryszard Markiewicz. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Volume 23, Issue 2
December 2025

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

VARIA
received 2025-06-09
accepted 2025-10-14
published online 2025-11-21



XIX Colloquium Prawno-Historyczne
Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne,
Opole, 3 czerwca 2025 roku

XIX Legal-Historical Colloquium
Between profanum and sacrum – legal and historical aspects
Opole, 3 June 2025

PIOTR SADOWSKI

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-2422-8793, psadowski@uni.opole.pl

Citation: Sadowski, Piotr. 2025. XIX Colloquium Prawno-Historyczne. Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne, Opole, 3 czerwca 2025 roku. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 213–223. DOI: 10.25167/osap.5896

Abstract: On 3 June 2025, the 19th Legal and Historical Colloquium entitled ‘Between the profane and the sacred – legal and historical aspects’ was held. It was organised by the Department of History of Law and Religious Law of the Institute of Legal Sciences of the University of Opole, the Doctoral School of the University of Opole, the Opole University Foundation, the Human Rights Research Club, and the Inter-Lex Research Club. The scientific directors of the symposium were Prof. Piotr Sadowski, PhD, and Prof. Andrzej Szymański, PhD, both of the University of Opole, and the secretary was Dr. Katarzyna Pluta. Several dozen speakers reflected on the relationship between the new religion and the old world, between Christianity and Romanity, between the Church and the state. The report presents detailed summaries of the speeches delivered by the following speakers: Salvatore Puliatti, Bronisław Sitek, Stanisław Leszek Stadniczeńko, Krystyna Kossakowska-Jarosz, Józef Koredczuk, Piotr Sadowski, Aleksandra Szymańska, Marcin Piotr Bider, Karolina Wojtucka, Daniel Wojtucki, Piotr Steczkowski, Konrad Kamiński and Andrzej Szymański. The presentations of the other participants were only indicated by the titles of their papers. The conference, organised on the 1700th anniversary of the Council of Nicaea, so important for both the Church and the Roman Empire, proves that the profane and the sacred are dichotomous

categories, and that matters of religion are still relevant to society, the state and the Polish legal system.

Keywords: sacred, profane, Council of Nicaea, Justinian, public officials in ancient Rome, evocatio

Abstrakt: 3 czerwca 2025 r. odbyło się XIX Colloquium Prawno-Historyczne pt. „Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne” zorganizowane przez Katedrę Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego, Szkołę Doktorską UO, Fundację Uniwersytetu Opolskiego, Koło Naukowe Praw Człowieka i Koło Naukowe Inter-Lex. Kierownikami naukowymi sympozjum byli prof. UO dr hab. Piotr Sadowski i prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, a sekretarzem była dr Katarzyna Pluta. Kilkudziesięciu prelegentów zastanawiało się nad relacjami między nową religią a starym światem, między chrześcijaństwem a rzymskością, między Kościołem a państwem. Sprawozdanie prezentuje szczegółowe streszczenia wystąpień takich prelegentów jak: Salvatore Puliatti, Bronisław Sitek, Stanisław Leszek Stadniczeńko, Krystyna Kossakowska-Jarosz, Józef Koredczuk, Piotr Sadowski, Aleksandra Szymańska, Marcin Piotr Bider, Karolina Wojtucka, Daniel Wojtucki, Piotr Steczkowski, Konrad Kamiński i Andrzej Szymański. Wystąpienia pozostałych uczestników zostały tylko zasygnalizowane tytułami referatów. Konferencja zorganizowana w 1700. rocznicę Soboru w Nicei, tak ważnego zarówno dla Kościoła, jak i dla cesarstwa rzymskiego, stanowi dowód, że profanum i sacrum są kategoriami dychotomicznymi, a sprawy religii są wciąż aktualne dla społeczeństwa, państwa czy polskiego porządku prawnego.

Słowa kluczowe: *sacrum*, *profanum*, sobór w Nicei, Justynian, urzędnicy publiczni w starożytnym Rzymie, *evocatio*

W roku 1700. rocznicy Soboru w Nicei Katedra Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego zorganizowała 3 czerwca 2025 r. XIX Colloquium Prawno-Historyczne pt. „Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne”. Konferencja miała miejsce w pomieszczeniach Collegium Iuridicum w Opolu. Kierownikami sympozjum byli prof. UO dr hab. **Piotr Sadowski** i prof. UO dr hab. **Andrzej Szymański**, a sekretarzem dr **Katarzyna Pluta**. Wśród podmiotów organizacyjnych należy wymienić: Szkołę Doktorską UO, Fundację Uniwersytetu Opolskiego, Koło Naukowe Praw Człowieka i Koło Naukowe *Inter-Lex*. Otwarcia konferencji, nawiązując do tematyki sympozjum, dokonał prorektor do spraw nauki prof. UO dr hab. **Daniel Pietrek**, po którego przemówieniu głos zabrał dyrektor Instytutu Nauk Prawnych UO prof. UO dr hab. **Piotr Stec**.

Już od starożytności jako ważny jawił się problem zbudowania właściwych relacji między nową religią a starym światem, między chrześcijaństwem a rzymskością, między Kościołem a państwem. *Profanum* potocznie oznacza to co świeckie, zwyczajne, codzienne czy doczesne, to co znajduje się poza dziedziną religii. Tymczasem *sacrum* to to co święte, to co związane z wierzeniami, zakazami czy nakazami. *Profanum* i *sacrum* to rzeczywistości czy wyobrażenia przeciwstawne,

badane w obszarze religii między innymi przez Emila Durkheima (1858–1917), zajmującego się relacjami między jednostką a zbiorowością, dla którego religia była zjawiskiem społecznym. Zdaniem Mircea Eliadego (1907–1986) *sacrum* i *profanum* stanowią dwa różne sposoby bytowania człowieka. Jest to także opozycja tego, co realne i tego, co zjawiskowe, tego, co sakralizacyjne i tego, co desakralizacyjne. W tytule konferencji najpierw wypisano *profanum*, później *sacrum* – jak gdyby uznając, że człowiek historyczny (*homo historicus*) coraz bardziej dominuje nad człowiekiem religijnym (*homo religiosus*), a z drugiej strony jakby wskazując *sacrum* jako pewien cel, wzór, ideał dla współczesnego człowieka, tak bardzo umocowanego w swoim *profanum*.

W sesji plenarnej, której przewodniczył prof. UO dr hab. **Piotr Sadowski**, prelegenci wygłosili następujące referaty: prof. ordinario dr h.c. **Salvatore Puliatti** (Università di Parma) „Ragion di stato e controversie religiose: la questione monofisita nella legislazione giustiniana”; prof. dr hab. dr h.c. **Bronisław Sitek** (Przewodniczący Rady Doskonałości Naukowej, Uniwersytet SWPS) „Rola religijnej przysięgi składanej przez urzędników publicznych w starożytnym Rzymie i jej współczesne znaczenie – studium na przykładzie ustaw municypalnych oraz współczesnego prawa samorządowego”; prof. dr hab. **Stanisław Leszek Stadniczeńko** (AEH) „Zagubienie się człowieka w rewolucji kulturowej”; prof. dr hab. **Krystyna Kossakowska-Jarosz** (UO) „Góra św. Anny jako świętość polskojęzycznych Górnolężaków w potrzasku profanacji (przełom XIX i XX wieku)” oraz prof. dr hab. **Józef Koredczuk** (UWr) „Granice klauzuli sumienia”.

Profesor Salvatore Puliatti to wybitny włoski romanista, doktor honoris causa, autor wielu publikacji, między innymi takich monografii, jak: *Ricerche sulla legislazione „regionale” di Giustiniano: lo statuto civile e l’ordinamento militare della prefettura africana*, Milano 1980; *Ricerche sulle novelle di Giustino II: la legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II /1: Problemi di diritto pubblico*, Milano 1984; *Ricerche sulle novelle di Giustino II: la legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II /2: Problemi di diritto privato e di legislazione e politica religiosa*, Milano 1991; *Incesti crimina: regime giuridico da Augusto a Giustiniano*, Milano 2001; *De cuius hereditate agitur: il regime romano delle successioni*, Torino 2016; *Callistratus: opera*, Roma 2020. W wystąpieniu pt. „Ragion di stato e controversie religiose. La questione monofisita nella legislazione giustiniana” („Racja stanu i kontrowersje religijne. Kwestia monofizyczna w ustawodawstwie Justyniana”) profesor Puliatti pochylił się nad kwestią wiary, religii, a w sposób szczególny nad stanowiskiem Justyniana względem monofizytyzmu w świetle ustawodawstwa cesarskiego. Przedstawił cesarza Justyniana jako gorliwego katolika, który traktował religię jako podporę cesarstwa, sojusznika, ale nie służebnicę polityki. W świetle *Kodeksu Justyniańskiego* cesarz dopatrywał się boskiej interwencji w nadaniu mu władzy. W *Codex Iustinianus* 1,29,5 czytamy: „Cesarz Justynian do Zetasa, sławnego męża, naczelnego wodza dla Armenii

oraz Pontu Polemoniackiego i «pozostałych» ludów. Gdy za przychylnością Bożą powierzone nam zostało państwo rzymskie” (tłum. Tomasz Palmirski i zespół, *Kodeks Justyniański*, t. I–IV, Warszawa 2022–2024). Stąd praktykowanie wiary na poziomie osobistym, kościelnym, państwowym miało służyć ochronie prawowierności. Profesor z Parmy stwierdził, że eklezjologia Justyniana koncentrowała się wokół idei transcendentnego pochodzenia Kościoła, będącego *res divina*, a także podporą cesarstwa (C. 1,3,42 pr.) oraz wokół prymatu i nadrzędności funkcji nauczycielskiej Kościoła Rzymskiego (Nov. 131,2). W czasach kontrowersji dogmatycznych, trynitarnych, chrystologicznych czy mariologicznych cesarz okazywał się tym, który chciał przybliżyć wiedzę religijną i to nie na sposób powierzchowny. Jak powiedział S. Puliatto: „Kultura teologiczna Justyniana nie jest ani nietypowa, ani też nie jest produktem dyletantyzmu”. Równocześnie cesarz nie był prawdziwym, czyli zawodowym teologiem. Nie wykorzystywał teologii instrumentalnie. Mąż Teodory uważał teologię nie za środek stosowany przez prawo, ale źródło motywacji samego prawa. Jako że cesarz zajmował dość niejednoznaczną postawę względem monofizytyzmu – doktryny uznającej w Jezusie Chrystusie tylko jedną naturę, jego działania w tej kwestii nie zaowocowały wypracowaniem trwałych osiągnięć. Co więcej, żona cesarza wspierała wyznawców monofizytyzmu. W praktyce władca nie potrafił zastosować takich samych środków wobec zwolenników monofizytyzmu jak względem innych heretyków.

Tymczasem prof. dr hab. dr h.c. Bronisław Sitek, autor takich dzieł, jak: *Pojęcie sprawiedliwości w konstytucjach cesarskich z okresu Dioklecjana i Konstantyna Wielkiego*, Kraków 1996; *Actiones populares w prawie rzymskim na przełomie republiki i pryncypatu*, Szczecin 1999; *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003, w wystąpieniu pt. „Rola religijnej przysięgi składanej przez urzędników publicznych w starożytnym Rzymie i jej współczesne znaczenie – studium na przykładzie ustaw municypalnych oraz współczesnego prawa samorządowego” dowodził, że przysięga składana w starożytnym Rzymie przez urzędników państwowych miała charakter religijny. Była ona nie tylko aktem lojalności wobec państwa, ale przede wszystkim zobowiązaniem wobec bogów. Złamanie takiej przysięgi było traktowane jako *nefas* pojmowane jako naruszenie boskiego porządku i prowokowanie zemsty bogów. Przewodniczący Rady Doskonałości Naukowej odwołując się do praw miejskich, dawał przykłady urzędników zobowiązanych do składania przysięg, a także ich konsekwencji prawnych i religijnych. *Iusiurandum* (*iuramentum*) poświęcono drugi tytuł 12 księgi Digestów Justyniańskich *De iureiurando sive voluntario sive necessario sive iudiciali* (O przysiędze dobrowolnej, koniecznej i sądowej). Profesor poddał analizie znaczenie rzymskiej przysięgi składanej przez urzędników publicznych, zwłaszcza w kontekście deklaracji lojalności i symboliki aktów składania przysięgi. Przykładowo w rozdziale 26 *lex Irnitana* jest mowa o przysiędze składanej przez duumwirów, edylów i kwestorów. Mieli oni składać przysięgę na zgromadzeniu

ludowym (*contio*) „na Jowisza i boskiego Augusta, i boskiego Klaudiusza i boskiego Wespazjana Augusta i boskiego Tytusa Augusta, i na geniusza Imperatora Cezara Domicjana Augusta, i na Penaty [bóstwa domowe]”. Ślubowali między innymi należyte wypełnianie swoich obowiązków wynikających z ustawy oraz że nie będą świadomie podejmowali decyzji sprzecznych z dobrem wspólnym municypium. Kto by nie chciał złożyć takiej przysięgi, powinien być ukarany grzywną w wysokości 10 000 sestercji na rzecz tego municypium, a dokładnie skarbcza miejskiego.

Profesor dr hab. Stanisław Leszek Stadniczeńko – pierwszy dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, w referacie pt. „Zagubienie się człowieka w rewolucji kulturowej” wskazał na dynamiczne i wielowarstwowe przemiany charakterystyczne dla globalizacji pojmowanej jako proces kulturowy, aksjologiczny i cywilizacyjny, a nie tylko ekonomiczny. Zmiany te wpływają na życie społeczne, modele relacji międzyludzkich, etykę i światopogląd. Człowiek współczesny staje, zdaniem Profesora, przed takimi wyzwaniem, jak: migracje, cyfryzacja życia, silne przemiany technologiczne, sekularyzacja, redefinicja pojęcia rodziny. Oprócz diagnozowania aktualna nauka powinna proponować stosowne narzędzia ochrony godności osoby ludzkiej i przeciwdziałania dehumanizacji i fragmentaryzacji społeczeństw.

Profesor dr hab. Krystyna Kossakowska-Jarosz z Opola w wystąpieniu pt. „Góra św. Anny jako świętość polskojęzycznych Górnolązaków w potrzasku profanacji (przełom XIX i XX wieku)” wskazała na trzy kwestie. Po pierwsze, ukazała społeczno-polityczne, gospodarcze, kulturowe i cywilizacyjne okoliczności przemian świadomościowych na Górnym Śląsku w XIX wieku, w tym charakterystyczne dla pruskiego Kulturkampf. Po drugie, wskazała na sakralność Góry św. Anny – miejsca, które górnośląski lud kochał, miejsca zanoszonych do Boga próśb, podziękowań i modlitw. Góra św. Anny była dla pisarzy znakiem identyfikacji narodowej, a jej *genius loci* przejawiał się w ochronie tożsamości religijnej i etnicznej. Po trzecie, prof. K. Kossakowska-Jarosz wskazała na przypadki profanacji tego miejsca, jak: pospolite przestępstwa, wykorzystanie etosu miejsca w rozgrywkach politycznych, powierzchowność czy ludyczność peregrynacji (np. tańce w karczmach), a nawet graffiti pozostawiane na murach kaplic.

Profesor dr hab. Józef Koredczuk z Uniwersytetu Wrocławskiego w referacie pt. „Granice klauzuli sumienia” omówił klauzulę sumienia jako zapis ustawowy przyznający danej osobie możliwość odmowy wykonania działania zgodnego z obowiązującym prawem, ale niezgodnego z jej sumieniem. Zazwyczaj odnosi się ją do osób wykonujących zawody ściśle medyczne. W prawie polskim reguluje ją art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1995 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry. Zgodnie z tym przepisem lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem. Oprócz zawodów me-

dycznych z klauzulą sumienia mamy także do czynienia w odniesieniu do osób zobowiązanych do służby wojskowej, w przypadku których – gdy planowane działanie kłóci się z ich sumieniem – państwo jest zobowiązane do zapewnienia im zastępczej służby wojskowej. Z porównania klauzuli sumienia w zawodach medycznych i w stosunku do osób odbywających służbę wojskową nasuwa się wniosek, że obowiązek działania albo zaniechania z nich wynikający może polegać albo na obowiązku pewnych działań na rzecz ogółu (np. służba wojskowa), albo na rzecz drugiego człowieka, który ma oparte właśnie na takiej normie prawnej roszczenie o określone świadczenie na jego rzecz (np. świadczenie zdrowotne). Profesor tłumaczył, że decydującym czynnikiem dla tego, w jakim stopniu będzie możliwe skorzystanie z klauzuli sumienia, będzie waga dobra, które pozostaje w kolizji z wolnością sumienia. Rola sumienia w procesie kształtowania prawa w kontekście klauzuli sumienia ma charakter sprzężenia zwrotnego. Z jednej bowiem strony prawodawca powinien uwzględnić nakazy sumienia użytkowników stanowiącego przez siebie prawa, a z drugiej – użytkownicy prawa, świadomi jego etosu, nie powinni nadużywać możliwości sprzeciwu do uzasadnienia czy usprawiedliwienia swoich działań wbrew stanowiącym normom. Dlatego też należy z dużą dozą ostrożności podchodzić do propozycji rozszerzenia możliwości stosowania klauzuli sumienia na kolejne przypadki, gdy prawo nakłada pewne obowiązki, które niekiedy mogą pozostawać nie w pełni w zgodzie z systemem norm moralnych czy światopoglądowych, który wyznaje dana osoba zobowiązana do ich dokonania. Wrocławski uczonek konkludował, że sumienie ludzkie jest ostatecznym wyznacznikiem skorzystania bądź też nie z klauzuli sumienia.

Po obradach w sesji plenarnej uczestnicy Colloquium debatowali w pięciu sekcjach, którym przewodniczyli: prof. dr hab. dr h.c. Bronisław Sitek (sekcja 1), prof. UO dr hab. Dariusz Walencik (sekcja 2), dr Katarzyna Pluta (sekcja 3), prof. dr hab. Józef Koredczuk (sekcja 4), prof. UO dr hab. Andrzej Szymański (sekcja 5 on-line).

W sekcji pierwszej prelegenci wygłosili następujące referaty: prof. UO dr hab. **Piotr Sadowski** (UO) „*Evocatio romana et hittita*”; dr **Aleksandra Szymańska** (UWr) „*Lucasa de Penna zejście ze ścieżki rzeczy doczesnych na drogę spraw duchowych. Komentarz do C. 11, 78 (77)*”; dr **Marcin Piotr Bider** (UwS) „*«Utrum abbatissa habeat iurisdictionem in temporalibus?»*: Studium przypadku uprawnień opatki w mitrze i z pastorałem w okresie potrydenckim”; dr **Karolina Wojtucka** (UWr) „*Hostia między sacrum a profanum: jej rola w procesach o czary w Velkich Losinach i Šumperku w XVII wieku*”; dr **Daniel Wojtucki** (UWr) „*Sathanae sit rapina* – samobójstwo w nowożytnym mieście na przykładzie Świdnicy”; prof. UR dr hab. **Piotr Steczkowski** (UR) „*Od świętych kongregacji do dykasterii. Kierunki reform kurii rzymskiej po soborze watykańskim drugim*”; mgr **Konrad Kamiński** (UR) „*Posługa czy zawód? Status prawny, obowiązki i warunki pracy organisty w okresie międzywojennym*”.

Profesor UO dr hab. **Piotr Sadowski** omówił kwestię ewokacji rzymskiej i hetyckiej jako przykład podobieństw i różnic pomiędzy dwoma porządkami prawnymi. Prawo rzymskie romanistom dobrze jest znane. Inaczej rzecz ma się ze znajomością porządku prawnego Hetytów, ludu, który zamieszkiwał przede wszystkim tereny dzisiejszej Turcji. Tradycyjnie w rozwoju Hetytów wyróżniamy okres starohetycki (1650–1380 p.n.e.) i nowohetycki (1380–1200 p.n.e.). Oczywiście te daty są przybliżone. Stolicę w Hattusa (Boğazköy) założył król Hattusilis I. Celem wystąpienia P. Sadowski uczynił wskazanie różnic i podobieństw w rytuale wyprowadzenia bóstwa czy bóstw u Rzymian i Hetytów, a także szukanie odpowiedzi na wiele szczegółowych pytań, jak np. z czego wynikał taki ryt czy rytuał i o czym świadczył? Jaki miał charakter? W świetle licznych źródeł widzimy, że ewokacja u Rzymian to wyprowadzenie bóstwa czy bóstw z miasta, które zamierzano zająć. Bogom obiecywano kult i świątynię w Rzymie. U Hetytów obrzędy były dokonywane także po zajęciu jakiegoś miasta. Zarówno w ewokacji hetyckiej, jak i rzymskiej spotykamy wspólne elementy, jak: 1) *carmen evocationis*; 2) formułę *devotio* czy lepiej – *consecratio*, wypowiadaną u Hetytów przez króla, a u Rzymian przez urzędnika *cum imperio*, 3) ofiarę towarzyszącą recytacji pieśni. Rytuał u Hetytów był szerszy niżli u Rzymian. U Hetytów nic się nie obiecywało na przyszłość. Wystarczyło przeprowadzenie rytuału. Nie tworzyło się jakiegos wężła. W Rzymie formuła przybierała bardziej charakter kontraktualny, zaś u Hetytów rytualny.

Doktor **Aleksandra Szymańska** z Uniwersytetu Wrocławskiego w wystąpieniu pt. „Lucasa de Penna komentarz do C. 11, 78 (77): «De cupressis ex luco Daphnensi vel Perseis per Aegyptum non excidendis vel vendendis»” zajęła się kwestią znajdującą się w przedostatniej księdze *Kodeksu Justyniana*, czyli tytułem traktującym o tym, że drzewa cyprysowe z syryjskiego gaju Dafne oraz egipskie drzewa z gatunku *persea* nie powinny być ścinane i sprzedawane. W tytule tym znajdują się dwie konstytucje cesarskie – cesarzy Arkadiusza i Honoriusza oraz Teodozjusza II i Walentyniana III, które między innymi stały się przedmiotem komentarza czternastowiecznego jurysty Lucasa de Penna. Doktor A. Szymańska celem swojego wystąpienia uczyniła ukazanie, czy erudycyjny komentarz do prawa bizantyńskiego późnośredniowiecznego autora rzuca nowe światło na naszą wiedzę o ochronie drzewostanu w minionych wiekach.

Doktor **Marcin Piotr Bider** (UwS) w referacie pt. „«*Utrum abbatissa habeat iurisdictionem in temporalibus?*» Studium przypadku uprawnień opatki w mitrze i z pastorałem w okresie potrydenckim” uczynił przedmiotem swoich rozważań początki i funkcjonowanie opatki, będącej przełożoną klasztoru samoistnego. Z terminem „abbatissa” spotykamy się już w *Novellae Iustiniani* (133,3,1). Ksiądz doktor wykazywał, że przez wieki, z historycznego punktu widzenia patrząc, opatki posiadały prawdziwą jurysdykcję. Widać to na przykładzie Burgos, Barcellona (Hiszpania), Conversano, Brescia (Włochy), Montvilliers, Jouarre, Fon-

tevrud (Francja), Essen, Herford, Gandersheim, Quedlinburg (Niemcy). Na mocy przywileju papieskiego, mimo pretensji biskupów, opatki tych klasztorów były wyłączone spod jurysdykcji biskupów. Bider przywołał przykładowe *motu proprio* Piusa V z 1569 r., odnoszące się do opatki z Conversano. Referujący wskazywał, że chociaż opatka nie miała święceń, rządziła „in temporalibus”. Była traktowana jako *domina feudal*is, chociaż swoją jurysdykcję sprawowała przez wikariusza.

Doktor **Karolina Wojtucka** w przedłożeniu „Hostia między sacrum a profanum: jej rola w procesach o czary w Velkich Losinach i Šumperku w XVII wieku” wykazała, że z kwestią kradzieży hostii spotykaliśmy się często w procesach o czary. Miały być one wykorzystywane do sporządzania mikstur dla ludzi czy zwierząt. Z takimi zarzutami spotykamy się w procesach w Velkich Losinach. Próba kradzieży hostii podczas mszy św. przez Marinę Schuchin w kościele w Sobotinie w 1678 r. wywołała falę oskarżeń i aresztowań. W tym przypadku chodziło o to, aby mikstura na bazie hostii sprawiła, by krowa dawała więcej mleka. Profanacja hostii występowała także w Šumperku.

Doktor **Daniel Wojtucki** z Uniwersytetu Wrocławskiego w wykładzie pt. „*Sathanae sit rapina* – samobójstwo w nowożytnym mieście na przykładzie Świdnicy” stwierdził, że w średniowieczu i na początku czasów nowożytnych bardzo surowo podchodzono do samobójców. Wynikało to między innymi ze stanowiska przyjętego przez *Constitutio Criminalis Carolina* czy *Speculum Saxonum*. Osoba, która przeżyła próbę samobójczą, była traktowana jako nieczysta. Problemem było wyjęcie ciała samobójcy z budynku, w którym osoba taka dokonała samobójstwa. Wierzano, że samobójca dokonał takiego czynu pod wpływem diabła. Samobójca nie miał prawa do odpowiednich obrzędów pogrzebowych. Świdnica nie była wyjątkiem. Ciała samobójców były chowane przy murach miejskich, za bramą miejską, blisko przydrożnych krzyży czy skrzyżowania dróg.

Profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego dr hab. **Piotr Steczkowski** omówił kierunki reform kurii rzymskiej po Soborze Watykańskim II. W historii Kościoła nieraz dochodziło do reformy aparatu administracyjnego w Watykanie. 19 marca 2022 r. opublikowana została konstytucja apostolska *Praedicate Evangelium*, promulgowana przez papieża Franciszka, która weszła w życie 5 czerwca 2022 r. Konstytucja zastąpiła dekret *Pastor Bonus* z 1988 r., ogłoszony przez papieża Jana Pawła II. Konstytucja *Praedicate Evangelium* między innymi zastąpiła dotychczasowe kongregacje dykasteriami. Odpowiadała ona na zapotrzebowanie zmian postulowane przez kardynałów.

Magister **Konrad Kamiński** (UR) w swoim wystąpieniu badał status prawny, obowiązki i warunki pracy organistów w międzywojennej Polsce. Szukał odpowiedzi na pytanie o to, czy ówczesny organista tylko pełnił posługę religijną, czy też podlegał przepisom prawa pracy. Swoje dywagacje oparł na analizie różnych

diecezjalnych statutów synodalnych traktujących o postępowaniu moralnym, edukacji czy praktykach religijnych aspirujących do bycia organistami. Przyjrzał się normom diecezjalnym odnoszącym się do wynagrodzenia, zakwaterowania, zatrudnienia, zwolnienia czy relacji między organistą a proboszczem. Dopatrzył się postępującej instytucjonalizacji statusu organisty. Dodał, że poruszana tematyka wciąż inspiruje do rozważań nad niejednoznacznością stanowisk kościelnych usytuowanych na pograniczu powołania religijnego i pracy zawodowej.

W sekcji II zaprezentowano następujące referaty: prof. UO dr hab. **Dariusz Walencik** (UO) „Spór o model nauczania religii w publicznych szkołach i przedszkolach w Polsce”; prof. UWM dr hab. **Mieczysław Różański** (UWM) „Podstawy prawne nauki religii w szkołach publicznych w czasie II Rzeczypospolitej”; prof. UO dr hab. **Paweł Sobczyk** (UO), „Czemu jednak Polska nie miała stworzyć najnowszego ze wszystkich typów konkordatu? – Stanisław Grabski. W 100. rocznicę Konkordatu Polskiego z 1925 roku”; prof. UW dr hab. **Paweł Borecki** (UW) „Polskie konkordaty w XX wieku – treść i realizacja, jako przejaw regresu rodzimej kultury prawnej w sprawach wyznaniowych”; prof. UO dr hab. **Andrzej Szymański** (UO) „Konflikt wyznaniowy na Ukrainie. Akcja rządu przeciwko Ukraińskiej Cerkwi Prawosławnej (Patriarchatu Moskiewskiego) – wybrane aspekty”. Ostatni prelegent przedstawił pierwszą fazę konfliktu między władzami Ukrainy a Ukraińską Cerkwią Prawosławną (Patriarchatu Moskiewskiego). Konflikt ten zaostrzył się w czasie wojny ukraińsko-rosyjskiej, choć istniał już wcześniej. Władze państwa ukraińskiego uznały, że strukturalne powiązanie tej wspólnoty religijnej z Patriarchatem Moskiewskim można rozważać w kategorii zdrady. Podjęto szereg działań kontruujących funkcjonowanie Patriarchatu jak utrudnianie funkcjonowania największych sanktuariów, prześladowanie duchowieństwa, niszczenie sieci parafialnych. Profesor Szymański zaprezentował także punkt widzenia międzynarodowych organizacji praw człowieka odnośnie do sytuacji Ukraińskiej Cerkwi Prawosławnej. W swoim wystąpieniu bazował na literaturze ukraińskiej.

W sekcji IV zaprezentowano referaty: mgr **Janusz Oszytko** (IPN) „Próba ustalenia złych czynów funkcjonariuszy niemieckich z obozów dla Żydów pod Górą Św. Anny i w Dolnej – w cieniu annogórskiej kalwarii”; dr **Łukasz Denys** (PO) „Prawne aspekty inwestycji sakralnych i kościelnych na terenie województwa opolskiego w latach 1974–1989”; mgr **Lena Zelmanowicz** (UO) „Biskup Czesław Kaczmarek w cieniu represji komunistycznych”; dr **Łukasz Bernaciński** (Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris) „Wykorzystanie narzędzi prawnych Kościoła do ochrony uczniów przed wulgarną edukacją seksualną”; dr **Paweł Fiktus** (WSP we Wrocławiu) „Ochrona znaków granicznych w prawie administracyjnym”; dr **Andrzej Fąk** „Profanum i sacrum z perspektywy badań numizmatycznych. Wybrane zagadnienia”; **Tomasz Rogus**, „Polska spuścizna Heinricha Pohlmana, mistrza sztuki sepulkralnej”.

W sekcji V on-line zaprezentowali swoje przedłożenia: prof. UJ dr hab. **Zdzisław Zarzycki** (UJ) „Desakralizacja prawa małżeńskiego (rozwodowego) w powojennej Polsce na przykładzie akt Sądu Okręgowego w Krakowie w latach 1945–1950”; dr **Judyta Dworas-Kulik** (KUL) „Rejestracja małżeństw w międzywojennej Polsce”; dr **Aneta Abramowicz** (KUL) „Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jako gwarancja wolności sumienia i religii”; mgr **Tomasz Abramowicz** (KUL) „Udział czynnika społecznego w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności określony w art. 38 KKW z 1997 roku, na przykładzie działalności kościołów i innych związków wyznaniowych”.

W sekcji III studenckiej wystąpili: **Filip Sarowski** (UO) „Konstantyn Wielki a Sobór Nicejski”; **Karol Sworowski** (UO) „Ustawodawstwo religijne Teodozjusza Wielkiego”; **Jakub Znaniecki** (UO) „Crimina extraordinaria w ustawodawstwie cesarza Justyniana I Wielkiego”; **Karolina Lewicka** (UO) „Sakrament małżeństwa w średniowiecznej Polsce”; **Karolina Kinur** (UO) „Kronika Długosza o napięciach między władzą świecką a Kościołem rzymsko-katolickim”; **Mateusz Kulesa** (UO) „Religijna odmiennność, a przywileje: Porównanie sytuacji ahl adh-dhimma w krajach muzułmańskich oraz Kościoła Prawosławnego na Rusi w świetle jarłyków chańskich”; **Sandra Łatka** (UO) „Stosunek Leona XIII do przemian społecznych na podstawie encykliki *Rerum novarum*”; **Jakub Sender** (UO) „Ustawa o rozdziale Kościoła od państwa we Francji z 1905 roku”; **Michał Rybak** (UO) „Stosunek państwa do kościołów w Rosji od panowania monarchii absolutnej do Rewolucji Październikowej”; **Olivia Kucharska** (UO) „Rola małżeństwa w społeczeństwie na podstawie nauczania Jana Pawła II oraz adhortacji *Familiaris consortio*”; **Ryszard Odlanicki-Poczobutt** (UO) „Kanon Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 r. odsyłające do prawa państwowego”.

Dla piszącego te słowa – kierownika Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Sobór Nicejski (19–25 lipca 325 r.) jawi się jako bardzo ważne wydarzenie w historii tak kościoła, jak i cesarstwa rzymskiego. W auli pałacu cesarskiego udział wzięli biskupi, a debatę przewodniczył Hozjusz z Kordoby. Wciąż dyskusyjna jest rola Konstantyna Wielkiego. Myślę, że kanon XX tegoż soboru, mówiący o tym, że zamiast modlić się na kolanach w niedziele i w dniach Pięćdziesiątnicy, należy modlić się w te dni w postawie stojącej, gdy cesarz był znany z tego, że zamykał się w swoich pomieszczeniach i modlił na klęcząco (Euzebiusz z Cezarei, *Życie Konstantyna IV*, 22), dowodzi, że jako reprezentant państwa (*profanum*) cesarz nie narzucał nazbyt swoich rozwiązań kościołowi (*sacrum*).

Obrady konferencyjne uzmysławiały uczestnikom, że *profanum* i *sacrum* są kategoriami dychotomicznymi. I chociaż kultura zachodnia coraz bardziej jawi się jako ta zdesakralizowana, gdzie *sacrum* jest umniejszane czy nawet utożsamiane z *profanum*, to jednak *sacrum* jawi się jako wartość niezniszczalna.

Tematyka XIX Colloquium Prawno-Historycznego ewidentnie uzmysławia, że sprawy religii są dalej ważne dla społeczeństwa, państwa czy polskiego porządku prawnego. Sympozjum zgromadziło wielu uczonych, zarówno tych bardzo doświadczonych i utytułowanych, jak i tych początkujących. Było okazją wymiany myśli, podzielenia się refleksjami oraz dało możliwość zadzierzgnięcia relacji i przyjaźni naukowych.

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

TECHNICAL EDITOR / REDAKTOR TECHNICZNY
Jolanta Brodziak

TYPESETTING AND LAYOUT / SKŁAD I ŁAMANIE
Waldemar Szweda

PROOFREADING / KOREKTA
Zespół (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