

OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW

Półrocznik • Semi-annual

Czerwiec • June 2026

24

Zeszyt • Issue 1

UNIwersytet Opolski • UNIVERSITY OF OPOLE

<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](#)

Declaration concerning the original version

The Editorial Board declare that the original (referential) version of the Journal
is available in the on-line form
[Strona internetowa czasopisma](#)

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Michał ARSOBA, Łukasz MAJKA, Pozycja ustrojowo-administracyjna Rzecznika Finansowego wśród organów administracji publicznej	9
Michał Jerzy DĘBOWSKI, Relacje między pojęciami normy kompetencyjnej, sankcjonowanej i sankcjonującej na tle prawa karnego.....	27
Urszula KAŁLAUR, Prawne aspekty polityki zarządzania hałasem drogowym w Polsce	43
Marcin KONARSKI, Rekwizycje i świadczenia wojenne w systemie prawa publicznego	63
Jacek KUREK, Ogólny proces inwestycyjno-budowlany a przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w ujęciu koncepcji ciągu działań	81
Szymon MACKIEWICZ, Instytucjonalne ramy suwerenności: Dychotomia ustrojowa Republiki Kosowa na tle postulatów narodowych kosowskich Albańczyków.....	101
Marek ROCKI, Kategoryzacja uczelni prowadzących kierunek prawo.....	115
Johan SCHWEIGL, Open Banking Payment Initiation as a Prerequisite for European Strategic Autonomy: API Obstacles under PSD2 and the PSR	129
Aleksandra SOKOŁOWSKA, Uznanie osobowości prawnej Mar Menor i jej dorzecza jako przykład implementacji koncepcji Rights of Nature w Europie	147

VARIA

Monika HACZKOWSKA, Sprawozdanie z konferencji naukowej „Model prezydentury – gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy”, Opole, 13–14 kwietnia 2026 r.....	171
Anna MARCINKOWSKA, Prawnokarne aspekty działania tzw. naturopatów. Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. III KK 461/22	183
Lena ZELMANOWICZ, Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Znaczenie nauk historycznoprawnych we współczesnej nauce prawa”, 5 grudnia 2025 r., Opole–Łublin.....	197

CONTENTS

ARTICLES

Michał ARSOBA, Łukasz MAJKA, The systemic and administrative position of the Financial Ombudsman among public administration bodies.....	9
Michał Jerzy DĘBOWSKI, Relationships between Competence, Sanctioned, and Sanctioning Norms in the Context of Criminal Law.....	27
Urszula KAŁLAUR, Legal aspects of the road noise management policy in Poland	43
Marcin KONARSKI, Requisitions and war burdens in the public law system.....	63
Jacek KUREK, The general investment and construction process and the preparation and implementation of road projects under the road investment authorization decision: a sequence-of-actions perspective	81
Szymon MACKIEWICZ, Institutional Frameworks of Sovereignty: The Constitutional Dichotomy of the Republic of Kosovo against the Background of the National Postulates of Kosovo Albanians	101
Marek ROCKI, Categorization of the universities offering the study major of law	115
Johan SCHWEIGL, Inicjowanie płatności w ramach otwartej bankowości jako warunek wstępny europejskiej autonomii strategicznej: przeszkody związane z interfejsami API w świetle dyrektywy PSD2 i rozporządzenia PSR	129
Aleksandra SOKOŁOWSKA, Recognition of the legal personality of the Mar Menor and its basin as an example of implementation of the concept of Rights of Nature in Europe.....	147

VARIA

Monika HACZKOWSKA, Report on the scientific conference „The model of presidency – where we are, where we are heading for”, Opole, April 13–14, 2026.....	171
Anna MARCINKOWSKA Criminal law aspects of the activities of so-called naturopaths. Gloss to the Supreme Court decision of 24 August 2023, file no. III KK 461/22	183
Lena ZELMANOWICZ, National Scientific Conference entitled “The Significance of Historical and Legal Studies in Contemporary Legal Science”, 5 December 2025, Opole–Lublin.....	197

Artykuły

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-03-22
accepted 2026-05-04



Pozycja ustrojowo-administracyjna Rzecznika Finansowego wśród organów administracji publicznej

The systemic and administrative position of the Financial Ombudsman among public administration bodies

MICHAŁ ARSOBA

UWM w Olsztynie oraz EWSPiA w Warszawie
ORCID: 0000-0003-1755-5777, [e-mail](#)

ŁUKASZ MAJKA

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu
ORCID: 0009-0006-4668-8535, [e-mail](#)

Citation: Arsoba, Michał, Łukasz Majka. (2026). Pozycja ustrojowo-administracyjna Rzecznika Finansowego wśród organów administracji publicznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 9–26. DOI: 10.25167/osap.6171

Abstract: This article aims to present the institutional position of the Polish Financial Ombudsman, taking into account the significance of its autonomy and the existing inter-institutional dependencies. The point of departure is the thesis that independence constitutes a key element of the status of this body. The study outlines the *ratio legis* behind the establishment of the Financial Ombudsman and presents normative arguments supporting its placement outside the structure of government administration. The subsequent part of the analysis focuses on the controversies related to the extension of the Ombudsman's tasks in the field of retail banking accessibility under the Act of 26 April 2024, including the supervisory relationship with the President of PFRON, which arise from these changes. In this context, a research question is formulated concerning the impact of the new institutional linkages on the Financial Ombudsman's independence to date. The study, conducted with the use of the dogmatic-legal method, leads to the conclusion that, following the legislative amendments, the Financial Ombudsman is moving towards a hybrid model: it does retain its distinctness from central government administration, while at the same time, remains

in a relationship of supervisory subordination regarding the scope of its new competences, which runs counter to the original idea underlying the establishment of this institution.

Keywords: Financial Ombudsman, systemic law, Accessibility Act

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie ustrojowej pozycji Rzecznika Finansowego, z uwzględnieniem znaczenia jego autonomii oraz istniejących zależności międzyinstytucjonalnych. Punktem wyjścia jest teza, że niezależność stanowi kluczowy element statusu tegoż organu. W opracowaniu przedstawiono *ratio legis* powołania Rzecznika Finansowego oraz argumenty normatywne przemawiające za jego usytuowaniem poza strukturą administracji rządowej. Dalsza część analizy koncentruje się na kontrowersjach związanych z rozszerzeniem zadań Rzecznika w ramach dostępności usług bankowości detalicznej na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r., w tym na wynikającej z ww. zmian relacji nadzorczej Prezesa PFRON. W tym kontekście sformułowano pytanie badawcze dotyczące wpływu nowych powiązań instytucjonalnych na dotychczasową niezależność Rzecznika Finansowego. Przeprowadzone przy zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej badanie prowadzi do wniosku, że w następstwie zmian legislacyjnych Rzecznik Finansowy zmierza w kierunku modelu o charakterze hybrydowym. Zachowuje on bowiem odrębność od centralnej administracji rządowej, pozostając jednocześnie, w zakresie nowych kompetencji, w relacji podporządkowania nadzorczego, co sprzeciwia się pierwotnemu zamysłowi, stojącemu u podstaw powstania danego podmiotu.

Słowa kluczowe: Rzecznik Finansowy, prawo ustrojowe, ustawa o dostępności

1. Wstęp

W ostatnim czasie można zaobserwować wyodrębnianie się w doktrynie prawa administracyjnego nowych, niezależnych organów regulacyjnych, nieznanych dotąd tradycyjnym podziałom (Zimmermann 2022: 186). Te, mimo że znajdują się co do zasady w strukturze centralnych organów administracji rządowej, podlegają tylko ograniczonemu nadzorowi ze strony właściwego ministra bądź Prezesa Rady Ministrów. Ich główną cechą charakterystyczną jest niezależność w zakresie głównej działalności merytorycznej. Zamyśl ten pozwala stworzyć wyspecjalizowane podmioty, których celem jest kierowanie się w realizacji powierzonych zadań fachową wiedzą w oderwaniu od politycznych pobudek. Natomiast ich istnienie uzasadnia konieczność interwencji w funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej zgodnie z zamysłem ordoliberalnych koncepcji państwa (Mańka 2018: 71–76).

Proces ten wiąże się z coraz większym uniezależnianiem nowych organów regulacyjnych od struktur władzy rządowej. Jednakże stan ten doprowadza do pytania o to, jaki poziom zagwarantowanej wewnętrznej autonomii uprawnia do wysunięcia tezy o wyłączeniu danego podmiotu spoza składu centralnej administracji rządowej? Wszelako dochodzi do powstania problemu, gdzie konkretnie przebiega granica pomiędzy podporządkowaniem organom nadzorczym a jego brakiem w przypadku narastającego zwiększania poziomu instytucjonalnej niezależności. Nadto zagadnienie to nie ma wymiaru wyłącznie czysto teoretycznego,

gdyż opisywane wątpliwości można kierować m.in. względem statusu ustrojowego Rzecznika Finansowego^{1,2}. Dlatego celem niniejszego artykułu będzie przeanalizowanie jego pozycji ustrojowo-prawnej pod kątem cech wewnętrznej autonomii, a jednocześnie zależności względem naczelnych i centralnych organów pionu rządowego. W tym kontekście, z wykorzystaniem metody dogmatycznej, podjęta zostanie próba odpowiedzi na postawione pytanie badawcze: jak nowe rozwiązania legislacyjne wpłynęły na niezależność opisywanego podmiotu.

Realizując wskazane zadanie, autorzy przedstawiają *ratio legis* powołania instytucji Rzecznika Finansowego. Następnie zaprezentują argumenty dowodzące jego ustrojowo-administracyjnego umiejscowienia poza strukturą organów rządowych. Kolejno omówione zostaną kontrowersje powstałe wokół przyznania Rzecznikowi nowych kompetencji w obszarze dostępności do usług bankowości detalicznej na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (dalej: u.d.p.u.), która w praktyce uzależnia ten organ od Prezesa PFRON. Taka struktura pracy służyć będzie postawieniu tezy, że obecnie Rzecznik Finansowy może jawić się jako organ o charakterze hybrydowym, który z jednej strony wyłamuje się spośród centralnych organów administracji rządowej, z drugiej zaś, szczególnie w zakresie nowych kompetencji ustawowych, pozostaje podporządkowany organowi względem niego nadzorczemu.

2. *Ratio legis* wprowadzenia instytucji Rzecznika Finansowego

Poprzednikiem Rzecznika Finansowego był Rzecznik Ubezpieczonych. Instytucja ta została wprowadzona do systemu prawnego ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, będącej zwieńczeniem procesu legislacyjnego rozpoczętego przez rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 1993 roku. Nowelizacja ta, stanowiąc odpowiedź na negatywne skutki nazbyt liberalnych przepisów, które doprowadziły m.in. do upadku zakładu ubezpieczeń „Westa”, zakładała rozszerzenie wymagań stawianych ubezpieczycielom oraz wzmocnienie nadzoru nad ich działalnością. Jednakże nie postulowała ona pierwotnie utworzenia Rzecznika Ubezpieczonych aż do momentu, kiedy

¹ Sam Rzecznik Finansowy wskazuje niejednokrotnie, że nie wchodzi w skład organów centralnych administracji rządowej. Wskazuje to np. w piśmie dnia 24 września 2020 r. do podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów sygn. sprawy: RF/146/2020.

² Analogicznie te same wątpliwości można kierować do statusu ustrojowego Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Zob. więcej: P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, t. 80(4), s. 69–70.

podczas dyskusji nad przedmiotowym aktem reprezentant rządu Stefan Kawalec wskazał na potrzebę pilnego wprowadzenia ograniczeń w działalności ubezpieczeniowej inspirowanych modelem rozwiązań dotychczas przyjętych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (Sprawozdanie Stenograficzne: 189–192).

Niemniej zwrócił on uwagę na konieczność oddzielenia nadzoru właścicielskiego od nadzoru ubezpieczeniowego. Wszakże zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej nadzór nad działalnością ubezpieczeniową pełnił Minister Finansów. Oznaczało to, że ten sam organ oceniał i kontrolował działalność części ubezpieczycieli zarówno z punktu widzenia właściciela, tj. w zakresie wysokości dochodu z posiadanych akcji, jak i w zakresie organu ochrony konsumentów – badając prawidłowość ich sytuacji finansowej, w szczególności wypłacalności, ocenianych w związku z ochroną interesów osób ubezpieczonych. Jednakże kompetencje te, słusznym zdaniem projektodawcy, powinny być rozdzielone jako częstokroć sprzeczne (Sprawozdanie Stenograficzne: 189–192). Dlatego już podczas kolejnych dyskusji parlamentarnych nad projektem opisywanej ustawy z 1995 r. w celu rozwiązania powstałego problemu zaproponowano wzbogacanie regulacji o utworzenie Rzecznika Ubezpieczonych. Przy czym podkreślono, że nowa instytucja nie ma powielać czynności Rzecznika Praw Obywatelskich. Jej zadaniem miało być natomiast kontaktowanie się z organami państwowymi i przedsiębiorstwami oraz reprezentowanie klientów zakładów i towarzystw ubezpieczeń niezależnie od polityki rządu (Bentkowski 1995: Sprawozdanie Komisji).

Następnie po łącznie 20 latach sprawnego działania Rzecznika Ubezpieczonych w systemie organów ochrony praw konsumenta NIK w ramach jednego z wyników pokontrolnych postulował poszerzenie jego przedmiotowego zakresu kompetencji o pomoc wszystkim klientom rynku finansowego. Przy czym motywacją do wysunięcia takiego postulatu *de lege ferenda* nie okazała się wyłącznie sama wysoka ocena skuteczności danej instytucji, ale również chęć zmniejszenia napływu indywidualnych skarg do UOKiKu i KNFu, które „nie pozwalały skoncentrować się” tym organom na realizacji ich podstawowych zadań zakładających ochronę interesów zbiorowych (Informacja o wynikach kontroli: 13). Należy więc założyć, że to właśnie te argumenty ostatecznie skłoniły ustawodawcę do uchwalenia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (dalej: u.RzF). Potwierdza to analiza uzasadnienia ww. projektu ustawy, w której wskazano na konieczność dalszego podwyższania poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych. Przy czym dodatkowo projekt stawiał akcent na konieczność ustanowienia podmiotu administracji publicznej, do którego każdy klient podmiotu rynku finansowego mógłby zwrócić się z wnioskiem bądź skargą o zbadanie indywidualnej, negatywnie rozpatrzonej reklamacji. W tym znaczeniu Rzecznik miał być szczególnego rodzaju organem odwoławczym (Uzasadnienie: 16). Doprowadziło to ostatecznie, jak słusznie wskazuje Ewa Derc, do wytworze-

nia się dychotomicznego systemu ochrony praw konsumenta usług finansowych, o szczególnej roli Rzecznika Finansowego. (Derc 2021: 147).

Unikatowy charakter tejże instytucji, jak również skuteczna realizacja jej celów każą przypuszczać, że kluczowym elementem musiała stać się niezależność. Daną kwestię akcentuje również Bank Światowy, wskazując ją jako jedno z podstawowych kryteriów uznania podmiotu za ombudsmana, obok uczciwości, efektywności, otwartości, transparentności oraz odpowiedzialności (Thomas, Frizon. 2012: 67–70). Autonomię tę, jako istotną dla ustroju Rzecznika Finansowego, wydaje się wskazywać już sama jego nazwa. Niemniej instytucja „Rzecznika” posiada szczególny charakter, wyłamując się z tradycyjnego trójpodziału władzy. Wywodzi się ona od szwedzkiego ombudsmana, a w swojej klasycznej wersji powinna spełniać określone wymogi, tj. być odpowiedzialna przed władzą ustawodawczą, chronić prawa i wolności obywateli przed naruszeniami ze strony władzy, być łatwo dostępną, działać w odformalizowanej procedurze, zostać wyposażona w kompetencję do wszczynania spraw z urzędu, a co do zasady nie mieć uprawnień do wydawania wiążących decyzji, oddziałując głównie siłą swojego autorytetu (Kucsko-Stadlmayer 2009: 11–11). Jednakże powyższa analiza prowadzi do wniosku, że Rzecznik Finansowy wydaje się nie spełniać wszystkich przesłanek do uznania go za klasycznego czy wyspecjalizowanego ombudsmana o centralnym usytuowaniu (do kategorii, której najczęściej zalicza się rzeczników właściwych w sprawach dzieci oraz w sprawach wojskowych). Przemawiać za tym może tryb powołania oraz fakt, że nie reprezentuje on obywateli w sporach z organami państwa. Rzecznik Finansowy nie wydaje się również należeć do kategorii quasi-ombudsmanów. Wszelako charakterystycznym elementem danej grupy jest m.in. powoływanie przez rząd lub inne organy władzy wykonawczej oraz odpowiedzialność przed nimi (Malinowska: 2007: 7, 54, 57, 58, 64, 69–72).

Natomiast Rzecznik Finansowy tworzy odrębną, synkretyczną kategorię. Wskazuje na to okoliczność, że podmiot jest powoływany przez rząd, reprezentuje interesy konsumentów wobec innych prywatnych podmiotów oraz cechuje się, typową dla klasycznych „Rzeczników”, szeroką niezależnością. Ta uzasadniona jest zasadami konstytucyjnymi społecznej gospodarki rynkowej oraz decentralizacji władzy publicznej. Wszakże ustawa zasadnicza łączy wolność gospodarczą z obowiązkiem niwelowania jej negatywnych skutków. Takie aspekty, jak promocja dialogu i współpraca partnerów społecznych, są istotnym elementem tego procesu. *Principium* to ma również horyzontalny charakter, gdyż nakłada na podmioty biorące udział w dialogu obowiązek właściwego reprezentowania określonych grup. Zasada ta łączona jest z ordoliberalizmem. Prąd ten wskazuje jako pożądaną integrację różnych elementów struktury społecznej w jedną całość i tworzenie stabilnych form i warunków procesu gospodarowania. Zgodnie z powyższym nurtem reguły gry gospodarczej powinny obowiązywać zarówno państwo, przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe (Zaradkiewicz [red.] 2016).

Ponadto organizacyjne powiązania Rzecznika Finansowego należy rozpatrywać także w zakresie decentralizacji rzeczowej, której podstawy wywieść możemy z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on o decentralizacji *sensu largo*, czego następstwem są przepisy normujące zasady podziału terytorialnego. Treściowe wyodrębnienie tej zasady w takiej formie mogłoby zawężać to pojęcie wyłącznie do samorządności (Sarnecki [red.] 2016). Niemniej mając na uwadze przepisy art. 10 oraz 76 Konstytucji, postulować należy szerszą interpretację wskazanej zasady, w której mogłaby zawierać się również decentralizacja rzeczowa. Wszelako polega ona na przekazywaniu uprawnień z zakresu administracji publicznej podmiotom, które wykonują je w sposób samodzielny i niezależny (Siekucki 2022: 19–33). Treść art. 10 wskazuje na konieczność zapewnienia równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nadto doktryna przytacza cel wskazanego przepisu jako ochronę jednostki przed konsekwencjami skoncentrowania całości władzy w ramach jednego organu, jak również zapewnienie sprawnego i racjonalnego działania państwa. Podkreśla się jako istotną konieczność istnienia odpowiednich mechanizmów kontroli i hamowania między poszczególnymi organami (Pach, Tu-leja [red.] 2016). Nie wydaje się ponadto być niezgodne z treścią przepisu, a wręcz stanowi jego naturalne uzupełnienie, zapewnienie równowagi pomiędzy organami klasyfikowanymi do jednego rodzaju władzy, np. wykonawczej. Mając na uwadze powyższe, tj. konieczność ograniczenia negatywnych skutków koncentracji władzy, jak również wyrażony w art. 76 Konstytucji cel, którym jest ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, zauważyć należy ryzyko płynące z koncentracji kompetencji państwa w zakresie organizowania i nadzoru rynku finansowego. Organy jednocześnie chronią konsumentów oraz wykonują prawa z akcji spółek (skarbu państwa posiada 34,2% akcji PZU SA oraz 29,43% akcji PKO BP SA). Zważając na to, należy stwierdzić, że nie wydaje się zasadne zawężanie zasady decentralizacji jedynie do aspektu terytorialnego, a uznać należy, że zasadą jest decentralizacja rzeczowa.

Pozycja ustrojowa Rzecznika Finansowego, jak należy zauważyć, mając na względzie powyższe, nie powinna być określana w oderwaniu od ww. *principium*. Wszakże Rzecznik wspiera klientów w postępowaniach prowadzonych przeciwko podmiotom ze znacznym udziałem Skarbu Państwa. Dlatego niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której nad Rzecznikiem Finansowym nadzór sprawuje organ władzy wykonawczej. Polityka realizowana przez taki podmiot może być niezgodna z tą prowadzoną przez opisywaną instytucję. Wynika to między innymi z treści art. 7 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, dążąc do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji. Przy czym art. 9 ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazuje, że wykonywanie praw z tychże, należących do Skarbu Państwa, odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu ich wartości. Nato-

miast cele te mogą być sprzeczne ze wspieraniem roszczeń klienta wysuwanych przeciwko przedsiębiorstwom generującym dla państwa przychód. Tym samym nie powinny być one realizowane przez ten sam organ. Z tych samych przyczyn niedopuszczalne wydaje się również hierarchicznie podporządkowane jednego organu drugiemu, gdyż w ten sposób wykonywałby on sprzeczne ze sobą cele lub jeden musiałby ustępować drugiemu. Zarysowany stan nie sprzyjałby pobudzeniu zaufania obywateli do organu działającego w imieniu państwa, ponieważ ten wskutek konfliktu wartości zagraża utrzymaniu równowagi społecznej, sprzyjając uprzywilejowaniu pewnych grupy prywatnych podmiotów. Wydaje się więc, że konflikt interesów i wyzwania aksjologiczne stawiane przed prawem krajowym niejako potwierdzają konieczność realizacji zasady instytucjonalnej autonomii, a tym bardziej w odniesieniu do organów ochrony prawnej. Dlatego, podsumowując, uznać należy, że warunkiem *sine qua non* prawidłowego określenia pozycji tej instytucji w strukturze administracji publicznej jest zapewnienie jej odpowiedniego poziomu niezależności, bez którego nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować.

3. Niezależność Rzecznika Finansowego względem rządowych organów nadzorczych

De lege lata można wskazać szereg cech świadczących o instytucjonalnej autonomii ustrojowej Rzecznika Finansowego. Pierwszą z nich jest niezależność strukturalna, która objawia się w jednostkowym wyodrębnianiu Rzecznika, prowadzącym do odseparowania go od innych organów władzy publicznej (szczególnie administracji rządowej). Efekt ten osiągnięty został m.in. na mocy art. 16 u.RzF poprzez wyposażenie Rzecznika w osobowość prawną. Wszakże ww. regulacja pozwala organowi nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, posiadać zdolność sądową oraz odrębny majątek przeznaczony do samodzielnego gospodarowania. Rozwiązanie to stanowi również ważny warunek umożliwiający autonomiczne prowadzenie Biura Rzecznika, które wykonuje zadania zlecone przez organ. Przy czym pozostaje ambiwalentne, że na mocy art. 18 ust. 2 u.RzF statut Biura ustalany jest w drodze zarządzenia Ministra Finansów, gdyż Rzecznik Finansowy sam podejmuje kluczowe decyzje o udzielaniu pełnomocnictw oraz nawiązaniu stosunku pracy z poszczególnymi pracownikami, decydując o polityce kadrowej oraz płacowej. W tym kontekście minister wyznacza jedynie szkielet organizacyjny, w obrębie którego organ nie jest już związany jego opinią oraz polityką gospodarczą rządu RP. Fakt ten wskazuje na posiadanie szerokiego zakresu wewnętrznej niezależności oraz iluzorycznego związku na płaszczyźnie Minister Finansów a Rzecznik Finansowy. Niemniej w praktyce oprócz statutu Biura Rzecznik Finansowy ustala jeszcze stosowny regulamin organizacyjny (Załącznik do zarządzenia nr 18/2025), w którym znajdują się kluczowe i merytoryczne regulacje wewnętrzne, dotyczące m.in. rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz ustanawiania zasad zarządzania

poszczególnymi departamentami, które zostały jedynie wymienione w statucie nadanym przez Ministra Finansów.

Kolejnym ważnym czynnikiem kształtującym autonomię organu pozostaje niezależność personalna, która kształtowana jest przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów względem osób fizycznych pretendujących do objęcia funkcji Rzecznika Finansowego, a następnie zapewnienia ich względnej nieusuwalności. Ostatnie objawia się wprowadzaniem zabezpieczeń przed odwołaniem piastuna organu ze stanowiska. W tym kontekście ustawodawca wykluczył niemalże jakąkolwiek ingerencję wpływów politycznych w możliwość dokonania zmian w obsadzie organu przed upływem czteroletniej kadencji. Wszakże art. 15 u.RzF wprowadza zamknięty katalog pięciu przesłanek dopuszczających możliwość odwołania Rzecznika Finansowego. Stanowią one w większości obiektywne warunki, które mają na celu zagwarantować ochronę przed niezasadnym odwołaniem. Wymienionymi przesłankami są: 1) rezygnacja ze stanowiska, 2) niepełnienie obowiązków przez okres sześciu miesięcy z powodu stwierdzonej choroby, 3) rażące naruszenie praw klientów podmiotów rynku finansowego lub 4) zapisów Konstytucji RP, a także 5) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

W tym kontekście wątpliwości co do *ratio legis* przywołanych rozwiązań wzbudza jedynie trzecia z wymienionych przesłanek, odnosząca się do rażącego naruszenia interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Ma ona charakter klauzuli generalnej o nieostrym i szerokim zakresie konotacyjnym, co może rodzić potencjalne zagrożenie dla niezależności personalnej Rzecznika Finansowego. Wprawdzie przy prawidłowej wykładni sformułowania „rażące naruszenie” należy przyjąć, że musi ono cechować się kwalifikowanym stopniem zawinienia, to jednak fakt ten pozostawia organom decyzyjnym szeroki margines uznaniowości przy ocenie tej podstawy. Zarazem jednak wykładnię tego pojęcia można *per analogiam* odnieść do przesłanki „rażącego naruszenia prawa”, która – zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych – oznacza naruszenie oczywiste, widoczne i niewymagające skomplikowanej interpretacji (Śladkowska 2026: 59–73). Niemniej brak jednoznacznych kryteriów określających, czym jest „rażące naruszenie interesów klientów”, może prowadzić do prób arbitralnego stosowania tej przesłanki, a w konsekwencji osłabienia gwarancji stabilności kadencji oraz ochrony przed odwołaniem z przyczyn pozamerytorycznych.

Drugim wspomnianym już czynnikiem kreującym niezależność personalną są wymogi co do indywidualnych cech potencjalnego piastuna organu. Te z kolei, na podstawie art. 13 ust 1 u.RzF, stawiają akcent na posiadanie przez niego profesjonalnej oraz wyróżniającej się wiedzy wraz z siedmioletnim doświadczeniem z zakresu ochrony konsumenta na rynku finansowym. Dodatkowo na mocy art. 23 u.RzF Rzecznik podczas trwania swojej czteroletniej kadencji nie może łączyć stanowisk oraz przynależeć do żadnej partii politycznej. Nadto nie może on posiadać udziałów lub akcji, zasiadać w zarządach oraz komisjach rewizyjnych podmio-

tów rynku finansowego ani wykonywać czynności związanych ze świadczeniem usług przez te jednostki oraz prowadzić działalności publicznej, która pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami albo może wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność.

Dodatkowo Rzecznik Finansowy cieszy się niezależnością funkcjonalną, wyrażającą się w szerokim zakresie kompetencji umożliwiającym oddziaływanie na stosunki cywilnoprawne poprzez inicjowanie interwencji, postępowań mediacyjnych, składanie indywidualnych poglądów dla sprawy w ramach postępowań sądowych czy też wnoszenie powództw cywilnych i skarg nadzwyczajnych (Michór 2018: 121). Zarazem jednak Rzecznik posiada uprawnienia w zakresie sprawowania władztwa administracyjnego w sferze *imperium*, podejmując samodzielne czynności w zakresie nakładania zobowiązań na podmioty rynku finansowego, a także w ramach postępowania sankcyjnego przewidzianego w dziale IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) (Wyżykowski 2018: 75–112). Ponadto opisywaną autonomię podkreśla fakt nadania ostatecznego charakteru wydawanym przez Rzecznika rozstrzygnięciom, które podlegają jedynie ponownemu rozpatrzeniu i kontroli sądowo-administracyjnej³. Brak możliwości zastosowania instytucji odwołania stanowi nie tyle odejście od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ile konieczny środek odcinający Rzecznika od wpływu organów naczelných w zakresie kształtowania rozstrzygnięć. Niemniej, zgodnie z zasadą proporcjonalności, uzasadnione wydaje się w tym przypadku odstępstwo od możliwości rozpatrzenia odwołania przez inny organ, gdyż wymaga tego konieczność zagwarantowania Rzecznikowi niezależności od merytorycznego nadzoru oraz bieżącej ingerencji organów politycznych. Jednocześnie należy podkreślić, że brak instancji odwoławczej nie oznacza całkowitego wyłączenia kontroli, gdyż decyzje i działania Rzecznika mogą być przedmiotem weryfikacji sądów administracyjnych.

Ostatnią cechą wyróżniającą instytucję Rzecznika Finansowego wśród organów państwowych jest jego szczególnie ukształtowany zakres niezależności finansowej. Wszakże dany organ funkcjonuje dzięki opłatom, jakie ponoszą podmioty rynku finansowego, o czym mowa w art. 20 u.RzF. Przy czym konstrukcja przerzucenia ciężaru utrzymania Rzecznika na podmioty nadzorowane ma długoletnią tradycję obecną na polskim rynku finansowym. Niemniej na podobnym modelu oparte jest finansowanie UKNF (Komierzyńska-Orlińska 2018: 188). Dodatkowo system ten stanowi historyczną kontynuację regulacji ustrojowych dotyczących funkcjonowania Rzecznika Ubezpieczonych. Te natomiast były wprost wzorowane na rozwiązaniach z okresu międzywojennego (Bentkowski 1995: Sprawozdanie Komisji). Konkretniej inspiracji i genezy da-

³ Jest to rozwiązanie szczególne, dotyczące decyzji wydawanych na podstawie art. 32 ust. 1-1b u.RzF.

nych rozwiązań można dopatrywać się już w art. 98 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń, w którym wskazano, że koszty nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń będą finansowane przez specjalne opłaty, których podstawą wymiaru była suma składek brutto zebranych przez zakłady ubezpieczeń w ciągu roku kalendarzowego. Doświadczenie to wskazuje, że ustawodawca wpisuje instytucję Rzecznika Finansowego w holistyczne funkcjonowanie prywatnego sektora finansowego, który w celu ochrony interesu społecznego musi partycypować w koniecznych kosztach regulacyjnych także w zakresie ochrony klientów. Przy czym charakter niezbędności danych wydatków gwarantuje art. 21b u.RzF. Przepis ten stanowi o sposobie wyliczania procentowej wartości obniżenia opłaty, co przyczynia się do zapewnienia adekwatności zasobów w stosunku do realizowanych zadań zawartych w art. 17 u.RzF i ogranicza nadmierne i bezcelowe obciążenia fiskalne. Nadto norma ta udowadnia chęć dążenia do zachowania ekwiwalentności pobieranych opłat, równych wysokości ciągłego utrzymywania infrastruktury do rozwiązywania sporów. Wartością dodaną rozpatrywaną w kontekście odpłatnego świadczenia wzajemnego na rzecz podmiotów rynku finansowego okazuje się usługa publiczna usuwania negatywnych skutków prowadzonej przez nie działalności. Ta z kolei ma na celu łagodzić konflikty i podejmować próby zastępowania postępowań sądowych alternatywnymi metodami przedsądowego rozwiązania sporu, traktując zastosowanie aparatu przymusu państwowego w kategorii *ultima ratio* (Uzasadnienie: 16). Wszystko to doprowadza do wniosku, że ponoszenie ciężaru opisywanej opłaty przez przedsiębiorców uczestniczących w rynku przyczynia się do zagwarantowania poczucia bezpieczeństwa klientów oraz pewności obrotu, co wpływa na zwiększenie zaufania do danego sektora, a w rezultacie pośrednio przyczynia się do zwiększenia popytu na usługi finansowe.

Nadto niezależność finansowa w aspekcie ustrojowym pozwala Rzecznikowi Finansowemu realizować swoje cele w oderwaniu od politycznych nacisków mogących ingerować w sferę merytoryczną za pomocą manipulacji przy realizacji budżetu. Wszakże do sprawowania niezależnego nadzoru i reprezentacji klienta w sporze z podmiotami rynku finansowego nie może dojść do sytuacji, w której instytucja ochrony praw i wolności miałaby powiązania z organami rządowymi, które wykonują zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego względem niektórych spółek. Stan taki mógłby doprowadzić do zagrożenia ograniczania działalności Rzecznika Finansowego poprzez odcinanie źródeł finansowania w przypadku podejmowania przez instytucję działań ograniczających zyski przedsiębiorstw, w których udziały posiada Skarb Państwa lub skutecznie lobbujących w kręgach politycznych. Dodatkowo regulacje gwarantujące niezależność finansową Rzecznikowi Finansowemu wpisują się w ideę oraz zalecenia UE co do ustrojowych rozwiązań organów regulacyjnych działających w innych sektorach strategicznych.

Wszystkie opisane w niniejszej części niezależności Rzecznika Finansowego wskazują wprost na jego wyłączenie ze składu centralnych organów administracji rządowej. Nadto ambiwalentny, biorąc pod uwagę całokształt regulacji ustrojowo-administracyjnych, okazuje się fakt powołania Rzecznika Finansowego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Czynniki ten nie może stanowić jedynego i miarodajnego wyznacznika wpływającego na niezawisłość opisywanego organu. W tym kontekście można posłużyć się analogią do władzy sądowniczej, w ramach której sędziowie również powoływani są na urząd przez Prezydenta RP w ramach realizacji jego prerogatywy, co nie umniejsza ich późniejszej niezależności. Sytuację powyższą można odnieść do Rzecznika Finansowego, który po objęciu urzędu realizuje powierzone mu przez ustawodawcę zadania w oderwaniu od polityki gospodarczo-społecznej rządu Rzeczypospolitej Polskiej (Golecki: 2020: 3).

4. Podporządkowanie Rzecznika Finansowego w sprawach z zakresu badania dostępności usług bankowości detalicznej

Poza wspomnianymi w poprzednich rozdziałach zadaniami Rzecznik Finansowy od dnia 28 czerwca 2025 r. stał się jednym z regulatorów w rozumieniu u.d.p.u. Akt ten jest istotny dla pozycji ustrojowej Rzecznika z uwagi na włączenie tegoż w szczególnie system międzyinstytucjonalny, z Prezesem PFRON na czele.

Ostatni, zgodnie z art. 39 pkt 2 u.d.p.u., sprawuje nadzór nad organami w zakresie stosowania przepisów tejże ustawy. W tym kontekście może on m.in. żądać informacji i danych od podrzędnych organów, w tym Rzecznika, oraz występować z wnioskami dotyczącymi realizowania zleconych im zadań. Pierwszą kompetencję wydaje się precyzować przepis art. 41 przedmiotowej ustawy. Powołana norma wskazuje, że organy muszą przekazać informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 72 u.d.p.u. oraz dotyczące działań podjętych w zakresie nadzoru rynku. Dodatkowo pojedynczy regulator, zgodnie z treścią art. 71 ust. 3 u.d.p.u., może zostać zobowiązany do przekazania Prezesowi danych niezbędnych do sporządzenia krajowej strategii nadzoru rynku. Normy te w literaturze przedmiotu rozpatrywane są jako ograniczające zakres kompetencji Prezesa Zarządu PFRON do żądania od innych organów nadzorczych jedynie informacji związanych z funkcjonowaniem systemu nadzoru, mimo że ustawodawca nie określił dokładnie zakresu danych. Jednakże wskazuje się, że zakres uprawnień jest szeroki, ale ograniczony do tegoż przedmiotu (Małecka-Lyszczek, Mendecka [red.] 2025). Niemniej nasuwa się wątpliwość, czy wpływ Prezesa PFRON jest jedynie iluzoryczny. Wszakże, jeśli uwzględnić obowiązek współpracy z organami (który wywieść należy z treści art. 39 pkt. 2 lit b w zw. z pkt. 3), działalność Prezesa PFRON może wykraczać poza łagodne środki nadzoru, polegające na dostępie do informacji pozyskiwanych od podległych podmiotów. Problemem pozostaje fakt,

że nigdzie nie określono, jak ma przebiegać wskazana procedura współpracy oraz w jaki sposób ustalona przez przedmiotowy organ strategia wiąże pozostałych regulatorów rynku.

Nadto ustawa tworzy system, w którym odbiorcą wszystkich wniosków, na co wskazuje art. 67 ust. 1 u.d.p.u., jest Prezes PFRON, który następnie, na mocy art. 68 ust. 1 w zw. z art. 39 pkt. 8 u.d.p.u., sam rozpatruje albo przekazuje zawiadomienie właściwemu organowi nadzoru rynku. Natomiast nieokreślone jest to, jak Prezes PFRON może wpływać na merytoryczny zakres czynności podejmowanych przez odpowiednie organy, w tym Rzecznika Finansowego. Co prawda u.d.p.u. wprost nie stanowi, że Prezes PFRON może wydawać Rzecznikowi Finansowemu bezpośrednie polecenia, jednakże bez wątpienia wymienia ona szereg kompetencji w istocie zmierzających do kreowania jego zachowania, dając mu konkretne instrukcje i wytyczne za pośrednictwem narzuconej polityki określonej m.in. w strategii nadzoru, stanowiącej swojego rodzaju *soft law*, czy w ramach możliwości wysuwania wniosków w zakresie współdziałania. Nadto ostatecznie to Prezes PFRON, na mocy art. 39 pkt 8 u.d.p.u., może inicjować działanie Rzecznika Finansowego. Wszakże pierwszy jest władny zlecać poszczególnym regulatorom rozpatrzenie sprawy z zakresu dostępności towarów i usług, mimo że jest on także uprawniony do prowadzenia każdego postępowania. Rozwiązanie, w którym tą samą sprawę mógłby prowadzić zarówno Prezes PFRON, jak i wskazany przez niego organ nadzoru, tworzy po stronie uczestnika rynku, zarówno podmiotu kontrolowanego, jak i konsumenta, niejasną sytuację co do organu właściwego rzeczowo. Ponadto, można podać w wątpliwość to, czy odwołanie od decyzji wydanej formalnie przez organ nadzoru, jednakże z merytorycznym udziałem Prezesa PFRON, mógłby rozpatrywać on sam (Przeciwnie: Sylwestrzak [red.] 2025). Oznacza to *de facto*, że pierwszy działa na polecenie Prezesa PFRON, pozostając względem niego w stosunku pewnej podrzędności.

Podobnie ustawa nie określa kwestii związanej z procedurą odwoławczą, która mogłaby zostać wszczęta po wydaniu decyzji na podstawie art. 65 u.d.p.u. Kwestia ta jest o tyle istotna, że Prezes Zarządu PFRON lub właściwy organ nadzoru rynku jest, w określonych przypadkach, zgodnie z treścią art. 63 u.d.p.u., zobligowany do wszczęcia postępowania sankcyjnego *ex lege*. Przy czym sankcje nałożone w danym trybie mogą przybierać formy niezmiernie dotkliwe dla podmiotu rynku finansowego. Najbardziej surowa wydaje się ta wskazana w art. 65 ust. 1 pkt 2 u.d.p.u., określająca zakaz oferowania lub świadczenia usługi. Natomiast przepis art. 70 u.d.p.u. wskazuje, że w przypadku nieuregulowanym w ustawie, do postępowania, o którym mowa w art. 63 u.d.p.u., tj. w sprawie niespełniania wymogów dostępności, stosuje się procedurę administracyjną. Niemniej zgodnie z treścią art. 127 § 2 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. W tym kontekście powstaje problem, gdyż zarówno u.RzF, jak i u.d.p.u. nie wskazują na jakikolwiek

organ nadrzędny wobec Rzecznika Finansowego. Pierwsza ustawa nie wprowadza innych postępowań sankcyjnych, w których Rzecznik wydawałby w drodze odwołania zaskarżalną decyzję, jak również nie określa organu nadzoru nad Rzecznikiem Finansowym w sferze jego merytorycznej działalności.

Odwołanie od wydanej w sprawie zapewnienia dostępności usługi decyzji, w zależności od odpowiedniej interpretacji u.d.p.u. w związku z wykładnią przepisów k.p.a., mógłby rozpatrywać właściwy minister⁴ lub Prezes PFRON, gdyby uznać go za organ nadrzędny. Natomiast przyjmując zarówno brak właściwości ministra, jak i to, że Prezesa PFRON nie można uznać za organ nadrzędny, stwierdzić należałoby, iż ostatni, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 17 pkt. 3 k.p.a., stanowi organ odwoławczy z racji wykonywania funkcji organu nadzorczego. Niemniej, gdyby Prezes PFRON wykraczał swoimi kompetencjami poza sam nadzór, stając się organem nadrzędnym względem Rzecznika Finansowego w sprawach dostępności usług bankowości detalicznej, a minister jednak pozostawał właściwy, to nie sposób byłoby ostatecznie określić, czy organem II instancji byłby minister czy Prezes PFRON⁵. Wynika to z zastosowania przez ustawodawcę spójnika „lub” w dyspozycji art. 17 pkt. 3 k.p.a., co wskazuje na zastosowanie alternatywy łącznej (por. sygn. akt. II GW 26/14). Wszelako do określenia charakteru stosunku zależności, w systemie międzyinstytucjonalnym zachodzącym między Prezesem PFRON a Rzecznikiem Finansowym, należałoby stwierdzić, czy opiera się on na kierownictwie, czy tylko na stosunku nadzorczym. Przy czym przymiotnik „nadrzędny” w polszczyźnie oznacza „stojący wyżej w jakiejś hierarchii, mający zwierzchnią władzę, obejmujący szereg jednostek podrzędnych, podporządkowanych sobie” (II SA/Po 93/12). Dodatkowo o nadrzędności świadczą powiązania funkcjonalne pomiędzy dwoma odrębnymi podmiotami (II SA 1537/98). Powyższe dowodzi, że wątpliwe jest, aby Rzecznik Finansowy pozostawał względem Prezesa PFRON w aż tak daleko posuniętej zależności. Ponadto aksjologiczna pozycja prawno-ustrojowa Rzecznika Finansowego wskazywałaby na kategorycznie negatywną odpowiedź. Wszakże Rzecznik, rozpatrując dane zagadnienie *sensu largo*, zgodnie z wykładnią systemowo-teleologiczną nie może mieć nad sobą żadnego organu nadzorczego, a co więcej – nadrzędnego w sferze merytorycznej działalności, z uwagi na prawidłową i wolną od konfliktu interesów realizację ochrony klienta podmiotów rynku finansowego. Zarazem jednak, ograniczając punkt widzenia

⁴ Tym mógłby być minister do spraw instytucji finansowych wskazany w art. 19 ust. 2, art. 20 ust. 12, art. 43 u.R.z.F lub minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w zakresie dostępności produktów i usług wskazany w art. 6 u.d.p.u.

⁵ Dodatkowo wyodrębnić można kolejny pogląd, zgodnie z którym od żadnej decyzji Rzecznika Finansowego nie służy odwołanie na zasadach ogólnych, gdyż jest on kierownikiem innego równorzędnego urzędu państwowego, tj. ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Natomiast od tegoż na podstawie art. 127 § 3 służy wyłącznie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

do samej u.d.p.u., w sposób literalny i jej wykładni wewnątrzsystemowej, można uznać za uzasadnioną tezę, że Prezes PFRON posiada szereg kompetencji, które do tej zakazanej ingerencji zmierzają.

Rozporządzenie 2019/1020 wskazuje w art. 11 ust. 2 na konieczność wykonywania uprawnień i obowiązków organu nadzoru rynku w sposób niezależny, bezstronny i wolny od uprzedzeń. Motyw 43 wskazuje, że organy nadzoru działają przede wszystkim w interesie użytkowników końcowych. Ponadto powinny gwarantować spójną ochronę interesów publicznych. Wydaje się, jakoby podporządkowanie Rzecznika Finansowego w zakresie nadzoru nad spełnianiem wymogów dostępności Prezesowi Zarządu PFRON, pomimo korzyści, jakie płyną z tworzenia systemu zintegrowanego, niweczy opisaną wcześniej wartość płynącą z niezależności tego organu. Zgodnie z treścią art. 45 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do zabezpieczenia społecznego. Tym samym w zakresie wykonywania zadań z zakresu ustawy o dostępności Rzecznik Finansowy niejako włączony jest w szerszy system administracji rządowej. Kwestia ta pozostaje niebagatelna dla opisanej wcześniej zasady decentralizacji rzeczowej oraz jej manifestacji w postaci szczegółowych regulacji dot. pozycji ustrojowej Rzecznika Finansowego (np. brak pionowego odwołania w u.RzF, w sprawach z zakresu ochrony konsumentów). Dodatkowo wypadek ten tworzy ryzyko merytorycznej ingerencji w działalność Rzecznika, a nawet „przejęcia” określonych postępowań. Niemniej prowadzone przez niego postępowania, na skutek wspomnianych niejasności wynikających z niechlujnej legislacji, mogą zostać całkowicie wyłączone spod jego kognicji albo podlegać kontroli II instancyjnej sprawowanej przez ministra lub organ centralny. Okoliczność ta jest o tyle kluczowa, że stwarza zagrożenie powrotu spraw z zakresu dostępności usług bankowości detalicznej w objęcia władztwa Rządu, który, jak wspomniano, jest aktywnym udziałowcem określonych podmiotów rynku, ustawowo zobowiązanym do dbania o ich interes finansowy.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza dogmatyczna pozwala na sformułowanie wniosku, że pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Finansowego nie daje się jednoznacznie zakwalifikować w ramach klasycznych kategorii administracyjnoprawnych. Wniosek ten potwierdza zamysł ustawodawcy w szczególnym ukształtowaniu ustrojowej pozycji niniejszego organu. Wszakże *ratio legis* powołania tej instytucji wyraźnie wskazuje, że jej skuteczne funkcjonowanie powinno opierać się na szeroko rozumianej autonomii, umożliwiającej realizację zadań ochronnych w sposób niezależny od bieżących kierunków polityki rządowej. Niemniej autonomia jawi się jako warunek konieczny dla zachowania zaufania uczestników rynku finansowego

oraz efektywnej ochrony interesów klientów. W tym kontekście analiza regulacji ustrojowych *de lege lata* prowadzi do wniosku, że Rzecznik Finansowy pozostaje poza strukturą centralnych organów administracji rządowej, co zapewnia mu pożądaną niezależność.

Jednakże wprowadzona u.d.p.u. z czerwca 2025 r., rozszerzająca kompetencje Rzecznika Finansowego o zadania związane z nadzorem nad spełnianiem wymogów dostępności usług bankowości detalicznej, wprowadza istotne napięcie w dotychczasowym modelu jego funkcjonowania. Usytuowanie tych kompetencji w ramach systemu, w którym kluczową rolę odgrywa Prezes Zarządu PFRON, podlegający nadzorowi ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, może rodzić wątpliwości co do zachowania pełnej niezależności Rzecznika w tym zakresie. W szczególności rozwiązanie to może być postrzegane jako osłabiające jego niezależność strukturalną. W konsekwencji Rzecznik Finansowy może być rozpatrywany także jako organ o charakterze hybrydowym, który w zasadniczym obszarze swojej działalności zachowuje cechy autonomii, a w odniesieniu do nowych kompetencji ustawowych może być postrzegany jako funkcjonalnie włączony w skład centralnych organów administracji rządowej. Taki model, choć uzasadniony potrzebą koordynacji i spójności systemu nadzoru, skłania do refleksji nad jego wpływem na zakres niezależności Rzecznika Finansowego oraz nad tym, czy przyjęte rozwiązania pozostają w pełni zgodne z założeniami, które legły u podstaw utworzenia tejże instytucji. Wszakże powyższy problem pozostaje niebagatelny dla określenia kierunku dalszego rozwoju instytucji Rzecznika Finansowego.

Wykaz skrótów

- u.RzF – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej.
u.d.p.u. – Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze.
k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń. Dz.U. z 1928, nr 9, poz. 64.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. t.j. Dz.U. z 2025, poz. 1691.

- Ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. z 1995, nr 96, poz. 478.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. t.j. Dz.U. z 2025, poz. 913.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej. t.j. Dz.U. z 2024, poz. 1109.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz.U. z 2016, poz. 2259.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Dz.U. z 2024, poz. 731.
- Załącznik do zarządzenia nr 18/2025 Rzecznika Finansowego z dnia 24 czerwca 2025 r.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 1999 r., II SA 1537/98. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 46703.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/Po 93/12. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 1259133.
- Postanowienie NSA z dnia 25 marca 2015 r., II GW 26/14. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 1977768.

Opracowania

- Derc, Ewa. 2021. Legal Status of the Financial Ombudsman in the European Union – Risks and Challenges. *Financial Law Review* 23(3): 145–162. <https://doi.org/10.4467/22996834FLR.21.026.14446>.
- Komierzyńska-Orlińska, Eliza. 2019. Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(2): 181–192. <https://doi.org/10.25167/osap.1138>.
- Lissoń, Paweł. 2018. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej? *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80(4): 55–71. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.5>.
- Malinowska, Izabela. 2007. *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa: Elipsa.
- Małecka-Łyszczek, Magdalena. 2025. Komentarz do art. 71. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026
- Mańka, Dariusz. 2018. Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze. *Studia Iuridica* 77: 68–91. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.1867>.
- Mendecka, Karolina. 2025. Komentarz do art. 39. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.

- Mendecka, Karolina. 2025. Komentarz do art. 41. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026
- Michór, Andrzej. 2018. Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(3): 113–125. <https://doi.org/10.25167/osap.1149>
- Pach, Maciej, Piotr Tuleja. 2016. Komentarz do art. 10. W: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, (red.) Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Sarnecki, Paweł. 2016. Komentarz do art. 15. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) Leszek Garlicki, Zubik Marek. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 03.05.2026.
- Siekucki, Dominik. 2022. Decentralizacja – Podstawowe Zagadnienia Teoretyczne. *Politeja* 2(77): 19–33. <https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.77.01>
- Sylwestrzak, Dorota. 2025. Komentarz do art. 56. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Śladkowska, Ewa. 2006. Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym. *Samorząd Terytorialny* 1: 59–73.
- Wyżykowski, Bartosz. 2018. Kompetencja Rzecznika Finansowego do nakładania kar pieniężnych na podmioty rynku finansowego. *Studia Prawa Publicznego* 3(23): 75–112. <https://doi.org/10.14746/spp.2018.3.23.3>.
- Zaradkiewicz, Kamil. 2016. Komentarz do art. 20. W: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, (red.) Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Prawo administracyjne*. Wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Źródła internetowe

- Bentkowski, Adam. 1995. Pierwsze czytanie komisijnego projektu rezolucji w sprawie utworzenia polskiego towarzystwa reasekuracyjnego, druk nr 914, 2 kadencja, 46 posiedzenie, 29.03.1995. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/5581B898>.
- Golecki, M.J. 2020. Stanowisko Rzecznika Finansowego do projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (UD125), RF/146/2020. Warszawa, 24.09.2020. Dostęp: 03.05.2026. https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/09/uwagi_RF_UD_125.pdf.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. 2009. The spread of the ombudsman idea in Europe. Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, *Referat na 9th IOI World Conference*, 2–14. Dostęp: 03.05.2026. https://www.theioi.org/downloads/34chi/Stockholm%20Conference_25.%20Back%20to%20the%20Roots_Gabriele%20Kucsko%20Stadlmayer.pdf.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2014. Informacja o wynikach kontroli – Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego. Warszawa. Dostęp: 03.05.2026. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf>.

- Opinia Rzecznika Finansowego do rządowego projektu ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (druk sejmowy nr 241) z dnia 18 marca 2024 r. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/437796460275E7DBC1258AE60028FE8F/%24File/241-002.pdf>.
- Opinia Związku Banków Polskich do rządowego projektu ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (druk sejmowy nr 241) z dnia 18 marca 2024 r. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/02593CCB6BF991F0C1258AE500382E01/%24File/241-001.pdf>.
- [Pismo Związku Banków Polskich z dnia 3 kwietnia 2024 r. złożone w odpowiedzi na Opinię Rzecznika Finansowego z dnia 18 marca 2024 r.](#) Dostęp: 03.05.2026.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25 i 26 listopada 1993 r. Dostęp: 03.05.2026. [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/FB2E32A6858E0CA5C1258959004A2794/\\$file/004.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/FB2E32A6858E0CA5C1258959004A2794/$file/004.pdf).
- Thomas, David. Frizon, Francis. 2012. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman A practical guide. The World Bank. Dostęp: 03.05.2026. https://www.eoi.at/wp-content/uploads/2018/09/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses_Fundamentals-for-a-financial-ombudsman_The-World-Bank_January2012.pdf.
- Uzasadnienie do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. 2015, druk 3430. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/0BB6C339F594749CC1257E510039B079/%24File/3430.pdf>.

Relacje między pojęciami normy kompetencyjnej, sankcjonowanej i sankcjonującej na tle prawa karnego

Relationships between Competence, Sanctioned, and Sanctioning Norms in the Context of Criminal Law

MICHAŁ JERZY DĘBOWSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-8685-9750, [e-mail](#)

Citation: Dębowski, Michał J. 2026. Relacje między pojęciami normy kompetencyjnej, sankcjonowanej i sankcjonującej na tle prawa karnego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 27–42. DOI: 10.25167/osap.6149.

Abstract: The research presented in the article negatively verifies the thesis that the relationships between sanctioned, sanctioning and competency norms in criminal law are peculiar compared to other branches of law, and that these relationships can be described as a triad of legal norms. To this end, the article seeks to answer the research questions regarding the nature of the relationships between the concept of a competency norm and those of sanctioned norm and sanctioning norm, and whether these relationships are characterised by features peculiar to criminal law. The research employed the method of normative analysis. The study is based on the analysis of a body of Polish legal theory. The findings show that, based on the traditional understanding of the concepts of sanctioned, sanctioning and competency norms, the concept of competency norms stands in the relationship of intersection with the concepts of sanctioned and sanctioning norms. On the basis of an alternative understanding of these concepts, it should be reserved that the concept of a competency norm stands in a relationship of superiority to the concept of a sanctioning norm. The study concludes that the relationships between the concepts of competency norms and those of sanctioned and sanctioning norms in criminal law do not differ from those in other branches of law. It is not possible to formulate a divisional criterion that would allow proposing a logical division in which the divisional members would be: sanctioned, sanctioning and competency norms. Provisions prohibiting certain acts under the threat of penalty contain three legal norms: the sanctioned norm, the sanctioning norm and the competency norm.

Keywords: competency norm, sanctioned norm, sanctioning norm, substantive norm, penal provisions.

Abstrakt: Badania zaprezentowane w artykule negatywnie weryfikują tezę, zgodnie z którą relacje między normami sankcjonowanymi, normami sankcjonującymi i normami kompetencyjnymi w prawie karnym cechują się swoistością na tle innych gałęzi prawa i że relacje te można opisać jako triadę norm prawnych. W związku z tym w artykule autor zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze o to, jakie relacje zachodzą między pojęciem normy kompetencyjnej a pojęciami normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej oraz czy te relacje cechują się swoistą specyfiką w prawie karnym. W badaniach została wykorzystana metoda analizy normatywnej. Badania opierają się na analizie dorobku polskiej teorii prawa. Wyniki badań ukazują, że na gruncie tradycyjnego rozumienia pojęć normy sankcjonowanej, normy sankcjonującej i normy kompetencyjnej pojęcie norm kompetencyjnych pozostaje w stosunku do pojęć norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących w relacjach krzyżowania się. Na gruncie alternatywnego rozumienia tych pojęć należałoby zastrzec, że pojęcie normy kompetencyjnej pozostaje w stosunku do pojęcia normy sankcjonującej w relacji nadrzędności. Z badań wypływa wniosek, że relacje pojęć normy kompetencyjnej do pojęć norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących w prawie karnym nie odbiegają od innych gałęzi prawa. Nie da się sformułować kryterium podziału, które umożliwiłoby przeprowadzenie podziału logicznego, którego członami byłyby normy sankcjonowane, normy sankcjonujące i normy kompetencyjne. Przepisy typizujące wysławiają trzy normy prawne: normę sankcjonowaną, normę sankcjonującą i normę kompetencyjną w tradycyjnym rozumieniu. W tym sensie można mówić o triadzie norm prawnych w prawie karnym.

Słowa kluczowe: norma kompetencyjna, norma sankcjonowana, norma sankcjonująca, norma merytoryczna, przepisy karne.

1. Wprowadzenie

W nauce prawa karnego ugruntowaną pozycją cieszą się pojęcia normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej (Hermann 2023b: 3, przypis 1). Na ich tle w dyskursie karnistycznym pojawia się niekiedy pojęcie normy kompetencyjnej. Bliższe spojrzenie na treść pojęcia normy kompetencyjnej i na struktury normatywne, uznawane za normy prawa karnego, skłania do rewizji stanowiska uwypuklającego samodzielną rolę norm kompetencyjnych w prawie karnym jako trzeciej – obok norm sankcjonowanych i sankcjonujących – kategorii norm tej gałęzi prawa¹.

Celem artykułu jest odtworzenie relacji między pojęciem normy kompetencyjnej a pojęciami normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej. Teza broniąca w artykule głosi, że relacje między normami sankcjonowanymi, sankcjonującymi i kompetencyjnymi w prawie karnym nie cechują się swoistością na tle innych gałęzi prawa i że relacje te można opisać jako triadę norm prawnych tylko w tym sensie, że normy prawne tych trzech rodzajów są wysławiane przez przepisy typizujące. W tym celu badania zmierzają do udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy relacje między wspomnianymi normami prawnymi cechują się specyfiką w pra-

¹ Por. Zajac 2017: 279–280; Kardas 2011: 269–270; Dąbrowska-Kardas 2012: 171–184; Tarapata 2016: 231–232; Przesławski 2014: 18.

wie karnym. W badaniach wykorzystano metodę analizy normatywnej. Badania opierają się na analizie dorobku polskiej teorii prawa. W rozdziale 2 streszczono rozważania polskiej karnistyki na temat norm kompetencyjnych w prawie karnym. W rozdziale 3 odtworzono relację pojęć normy kompetencyjnej do pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej w teorii prawa. W rozważaniach tych uwzględniono założenia i aparaturę pojęciową poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa (Czepita i in. 2013: 3). W rozdziale 4 sformułowano konkluzje na temat relacji między normami kompetencyjnymi a normami sankcjonowanymi i normami sankcjonującymi w prawie karnym. Dyskusja toczy się wokół norm prawnych, wysławianych zrębowo przez przepisy typizujące.

Za podstawę rozważań przyjęto koncepcję normy kompetencyjnej opracowaną przez Zygmunta Ziemińskiego. W tym ujęciu norma kompetencyjna ma charakterystyczną budowę. Jej hipoteza obejmuje jako jeden z elementów opisu okoliczności, w których aktualizuje się dla kogoś obowiązek postąpienia w pewien sposób, dokonanie przez określony podmiot w trybie i na sposób określony za pomocą tzw. reguł sensu czynności konwencjonalnej (Ziemiński 1978: 25; Ziemiński 1980: 162 i 174; Wronkowska i Ziemiński 1997: 34–36). Schemat budowy tego typu norm jest następujący: „podmiotowi A nakazuje się C, jeżeli podmiot P dokona czynności konwencjonalnej K” (Ziemiński 1969a: 33–34; Ziemiński 1980: 169). Adresatem normy kompetencyjnej w tym ujęciu jest podmiot podległy kompetencji (Ziemiński 1969a: 35; Ziemiński 1980: 162). Podmiotami wyposażonymi w kompetencję mogą być zarówno organy władzy (dotyczy to kompetencji do dokonywania aktów o charakterze władczym), jak i uczestnicy obrotu prawnoprawnego (dotyczy to kompetencji do dokonywania czynności prawnych) (Bator 2004a: 102 i n.). Przedstawiona koncepcja normy kompetencyjnej jest przyjmowana także współcześnie w polskiej teorii prawa (Bator 2004a: 89–102; Wronkowska i in. 2025: 47).

Koncepcja normy kompetencyjnej u Zygmunta Ziemińskiego wiązała się z odrzuceniem tzw. norm zezwalających (Świrydowicz i in. 1975: 57–64; Ziemiński 1980: 157; podobnie: Patryas 2001: 107). Koncepcja normy kompetencyjnej Zygmunta Ziemińskiego ma charakter przewidystyczny w tym sensie, że konstrukcję normy kompetencyjnej opiera na przewidywanej reakcji podmiotów, podległych kompetencji na czynność konwencjonalną. Nie należy jednak uważać tej koncepcji za opartą na przewidystycznej teorii obowiązku w ujęciu Herberta Lionela Adolphusa Harta, zasadzającej się na zewnętrznym aspekcie obowiązywania, to jest na obserwowalnej praktyce przestrzegania i karania przypadków złamania danej normy (Zabdyr-Jamróz 2015: 146).

Zygmunt Ziemiński tworzył swoją koncepcję normy kompetencyjnej, będąc świadomym dorobku jurysprudencji zagranicznej na temat kompetencji prawnej (Ziemiński 1969a: 32–33, przypis 4, zob. przytoczoną tam literaturę zagraniczną: Ross 1958: 12, 32 i n.; Hart 1961: 77–96; von Wright 1963: 3–8). W szczególności

był zaznajomiony z koncepcją *power-conferring rules* Herberta L.A. Harta². Trzeba w tym miejscu dodać, że Herbert L.A. Hart w swoim *opus magnum*, we fragmencie, do którego Zygmunt Ziemiński odsyłał czytelników w przywołanym artykule z 1969 r., odrzucał traktowanie norm kompetencyjnych jako norm prawnych nakładających obowiązki (Hart 1994: 80)³. Są zatem podstawy do twierdzenia, że koncepcja normy kompetencyjnej Zygmunta Ziemińskiego kształtowała się jako alternatywa wobec tego rodzaju stanowisk⁴.

2. Pojęcie normy kompetencyjnej w polskim dyskursie karnistycznym

Pojęcie normy kompetencyjnej nie było dotąd w polskim dyskursie karnistycznym przedmiotem osobnej uwagi. Pojęcie to było głównie przedmiotem marginesowych wzmianek. Jedynie omówiona niżej monografia Małgorzaty Dąbrowskiej-Kardas zawiera wnikliwą i oryginalną analizę pozycji norm kompetencyjnych w prawie karnym. Zebranie w niniejszym artykule wypowiedzi polskiej nauki prawa karnego na temat norm kompetencyjnych stanowi pierwszą próbę podsumowania dorobku polskiej nauki prawa karnego na temat norm kompetencyjnych w prawie karnym.

Teza, że przepisy typizujące ustanawiają dla przestępców obowiązek poniesienia kary, a organom państwa przyznają uprawnienie do ukarania została po raz pierwszy sformułowana w polskiej nauce prawa poza dyskursem karnistycznym. Tezę tę można odnaleźć w pracy Jerzego Landego *Nauka o normie prawnej* z 1956 r. Autor nie posługiwał się terminem „norma kompetencyjna” (Lande 1956: 9–10).

Tożsama teza po raz pierwszy została sformułowana wprost przy użyciu terminu „norma kompetencyjna” również poza dyskursem karnistycznym – w 1969 r. w artykule, w którym Zygmunt Ziemiński wyłożył swą koncepcję normy kompetencyjnej (Ziemiński 1969a: 32–33, przypis 16).

Jeszcze zanim pojęcie normy kompetencyjnej przeniknęło do polskiego dyskursu karnistycznego, Maciej Zieliński w pracy teoretycznoprawnej opublikowanej w 1972 r. zajął stanowisko, że przepis typizujący wysławia normę sankcjonowaną, normę sankcjonującą i normę kompetencyjną, a więc, że jest przepisem pluralnym

² Wykład wspomnianej koncepcji zob. w: Hart 1994: 80–96.

³ Wypada przy tym dodać, że odrzucenie takich sposobów rozumienia norm kompetencyjnych na tej podstawie, że zakładają one sposoby, w jakich mówi się, myśli się i używa się norm kompetencyjnych (Hart 1994: 80), w życiu społecznym jawi się jako odwołujące się do nieprecyzyjnych kryteriów, których występowanie w życiu społecznym nie zostało przez brytyjskiego filozofa poparte danymi empirycznymi.

⁴ Koncepcję norm kompetencyjnych, inspirowaną myślą Alfa Rossa i Zygmunta Ziemińskiego, z wcześniejszymi ujęciami Czesława Znamierowskiego i Herberta L.A. Harta konfrontował Andrzej Bator. Bator 2004a: 68–69.

różnorodnie (Zieliński 1972: 70–73). Zapatrywanie to zostało podzielone w późniejszych pracach teoretycznoprawnych (Mikołajewicz 2015: 143–145; Hermann 2025: 38–39).

Do polskiego dyskursu karnistycznego pojęcie normy kompetencyjnej wprowadził Maciej Tarnawski, autor związany z ośrodkiem poznańskim. Tarnawski powołał się na rzekomy „podział” norm prawnych przez Zygmunta Ziemińskiego na normy sankcjonowane, normy sankcjonujące i normy kompetencyjne. Te ostatnie, w ujęciu Tarnawskiego, nakazywały określonym podmiotom, aby przez pewne działanie o charakterze konwencjonalnym ustanawiały obowiązki innych podmiotów. Autor dodał, że norma kompetencyjna nie dotyczy sprawcy przestępstwa (Tarnawski 1977: 179–180). Trzeba odnotować, że w dziełach Zygmunta Ziemińskiego przytoczonych przez Macieja Tarnawskiego wyróżnienie kategorii norm sankcjonowanych, norm sankcjonujących i – niezależnie od nich – norm kompetencyjnych, nie występuje jako podział logiczny (Ziemiński 1969b: 23–24; Ziemiński 1974: 216–220).

Kazimierz Buchała jako trzecią kategorię norm prawnokarnych – obok norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących – wyróżniał normy określane przez niego mianem „norm uprawniających”. Uznawał, że normy te są związane z normami sankcjonującymi. Wyrażały one pewien zakres uznania w sprawie określenia sankcji dla sprawcy. Według tej koncepcji norma uprawniająca miała następujące schematyczne brzmienie: „W warunkach określonych przepisami dotyczącymi odpowiedzialności sąd, orzekając o środkach odpowiedzialności, może dokonać wśród nich wyboru” (Buchała 1989: 100–101).

Problematykę norm kompetencyjnych w prawie karnym sygnalizował także Czesław Gofronia w poszukiwaniach ogólnego schematu budowy normy prawa karnego (Gofroń 1990: 14).

W 1993 r. Włodzimierz Wróbel zwrócił uwagę na możliwość doszukiwania się w przepisie karnym nakazu poddania się sankcji adresowanego do sprawcy przestępstwa, czyli kompetencji do ustanowienia obowiązku indywidualno-konkretnego przez sąd karny. Autor zaznaczył zarazem, że sama kompetencja nie ma statusu normy, gdyż nie jest równoznaczna z obowiązkiem czynienia z niej użytku (Wróbel 1993: 96–97).

W 2003 r. ten sam uczony uznał za celowe wprowadzenie do rozważań karnistycznych pojęcia normy kompetencyjnej. Uczony przyjął rozumienie normy kompetencyjnej, wywodzące się z koncepcji Zygmunta Ziemińskiego. Doszedł ponadto do wniosku, że norma kompetencyjna jest złożoną strukturą zbudowaną z reguły walidacyjnej⁵ i normy merytorycznej (Wróbel 2003: 29). Pojęcie normy

⁵ Regułę nakazującą przypisywać czynności sens konwencjonalny w piśmiennictwie teoretycznoprawnym określa się mianem reguły konstytutywnej. Zob. Czepita 1996:164–167; Czepita 2006: 13; Gmerek 2021: 58–59.

merytorycznej w ujęciu Wróbla obejmowało normy prawne, które określonym adresatom nakazywały lub zakazywały określonych przyszłych postępowań. Uczony zaczerpnął to pojęcie z podręcznika Macieja Zielińskiego, w którym pojęcie normy merytorycznej przeciwstawiano pojęciu normy kompetencyjnej (Wróbel 2003: 22, przypis 15; Zieliński 2002: 31). Reguła walidacyjna miała przypisywać czynności sens konwencjonalny związany ze sferą obowiązków prawnych. Norma merytoryczna realizowałaby się zaś w zawartym w normie kompetencyjnej nakazie posłuchu wobec podmiotu dokonującego czynności konwencjonalnych (Wróbel 2003: 30–31).

W opublikowanej w 2007 r. monografii Łukasz Pohl stwierdził, że oprócz normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej przepisy typizujące wysławiają normy nakazujące sądom korzystanie z kompetencji przyznanej na mocy innych przepisów (Pohl 2007: 61)⁶. Pohl zaznaczył, że jego pogląd pozostaje w opozycji do poglądu Macieja Zielińskiego, zgodnie z którym przepisy typizujące wysławiają *explicite* normy kompetencyjne (Pohl 2007: 61, przypis 154)⁷. W swej późniejszej książce Pohl stwierdził, że normy kompetencyjne są szczególnymi normami prawnymi występującymi w prawie karnym. Nie są one normami zakazującymi określonego zachowania ani normami je nakazującymi. Zdaniem uczonego normy te jedynie upoważniają podmiot do dokonywania prawnie doniosłych czynności konwencjonalnych. Jako przykłady norm kompetencyjnych w prawie karnym wskazał normy prawne wysłowione w art. 85 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: k.k.) czy w art. 60 § 3 k.k. (Pohl 2025: 60–61).

Najbardziej wyczerpująco problematykę norm kompetencyjnych w prawie karnym opracowała Małgorzata Dąbrowska-Kardas. Uczona posługuje się terminami „norma kompetencyjna” oraz „przepis kompetencyjny”, zwracając uwagę na znaczne rozczłonkowanie norm kompetencyjnych w przepisach prawnych (Dąbrowska-Kardas 2012: 97–99). Autorka oparła swoje rozważania na podziale norm prawnych na normy merytoryczne i normy kompetencyjne. Wskazała, że pierwsze z nich nakazują określone zachowania, drugie zaś również to czynią, ale w reakcji na czynność konwencjonalną (Dąbrowska-Kardas 2012: 129–130). Wyodrębnienie norm kompetencyjnych z ogółu norm prawnych uzasadniała większą złożonością norm kompetencyjnych, które składały się z reguły sensu czynności konwencjonalnej oraz normy merytorycznej (Dąbrowska-Kardas 2012:

⁶ Brakuje podstaw do odczytywania przytoczonego fragmentu jako opowiedzenia się przez Łukasza Pohla za koniecznością wyodrębnienia normy kompetencyjnej w prawie karnym. Inaczej zdaje się go odczytywać Krzysztof Szczucki. Por. Szczucki 2015: 129–130, przypis 314.

⁷ Łukasz Pohl dotyka także problematyki norm kompetencyjnych w dyskusji z poglądami Jana Woleńskiego na temat kontratypów. Jego konkluzje w zakresie, dotyczącym norm kompetencyjnych sprowadzają się do tego, że pojęcie normy kompetencyjnej jest nieprzydatne do teoretycznego opracowania problematyki kontratypów. Zob. Pohl 2007: 197–198.

132). Następnie autorka podzieliła normy merytoryczne na normy sankcjonowane i normy sankcjonujące, co oznaczało, że zakres pojęcia normy kompetencyjnej wykluczał się z zakresami pojęć normy sankcjonowanej i sankcjonującej (Dąbrowska-Kardas 2012: 133). Normy kompetencyjne w prawie karnym są według autorki powiązane z normami sankcjonującymi. Normy te upoważniają sądy do orzekania kar i innych środków reakcji prawnokarnej (Dąbrowska-Kardas 2012: 171). Autorka stawia tezę, że z przepisu typizującego można zdekodować normę sankcjonowaną, normę sankcjonującą i normę kompetencyjną. Autorka uznaje wszystkie trzy normy za samodzielne w tym sensie, że są pełnoksztaltne. Mają odmiennie określonych adresatów, okoliczności, w których znajdują zastosowanie, oraz zakresy normowania (Dąbrowska-Kardas 2012: 173). Normę kompetencyjną uważa za wysłowną zrębowo *explicite* w przepisie typizującym i doprecyzowywaną przez przepisy części ogólnej kodyfikacji karnej i procedury karnej (Dąbrowska-Kardas 2012: 181 i 185). Autorka stwierdza, że sprzężenie prawnokarnej normy kompetencyjnej z prawnokarną normą sankcjonującą polega na tym, że to, co wypełnia zakres normowania normy sankcjonującej, a więc dokonanie w ściśle określonej procedurze czynności konwencjonalnej, jaką jest skazanie, tworzy jednocześnie zakres zastosowania normy kompetencyjnej. Aktualizuje bowiem obowiązek poddania się decyzji sądu podjętej w wyniku zaktualizowania się obu „norm merytorycznych”. Dla normy sankcjonującej czynność konwencjonalna jest przedmiotem nakazu, a norma kompetencyjna określa warunki jej ważności i procedurę jej dokonania. Dąbrowska-Kardas podkreśla, że mimo iż w prawie karnym dokonanie czynności konwencjonalnej co do zasady jest obowiązkiem sądu, powinność ta nie jest treścią normy kompetencyjnej, lecz treścią normy sankcjonującej. Autorka stwierdza, że norma kompetencyjna spina normę sankcjonującą z normą sankcjonowaną, gdyż powiązanie funkcjonalne normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej jest nakierowane na adresata normy sankcjonującej, a powiązanie normy sankcjonującej z normą kompetencyjną zwraca się z powrotem ku zindywidualizowanemu adresatowi normy sankcjonowanej. To do niego bowiem adresowany jest nakaz poddania się sankcji (Dąbrowska-Kardas 2012: 182–183, 185–186 i 198–199).

Piotr Kardas uznał normę kompetencyjną za istotną i zarazem samodzielną strukturę normatywną, dekodowaną z przepisów karnych (Kardas 2011: 269–270). W swoich rozważaniach powoływał się na wyniki badań Małgorzaty Dąbrowskiej-Kardas (Kardas 2011: 276–279)⁸.

⁸ W opublikowanej w 2011 r. monografii Piotr Kardas powołał się na ówczesnie jeszcze nieopublikowaną rozprawę doktorską Małgorzaty Dąbrowskiej-Kardas, zatytułowaną „Status dyrektywalny przepisów części ogólnej kodeksu karnego” z 2007 r. Rozprawa ta została opublikowana w 2012 r. pod tytułem *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej prawa karnego*. Por. Kardas 2011: 277, przypis 83; Dąbrowska-Kardas 2007: 112 i n.; Dąbrowska-Kardas 2012: 11.

W swoim podręczniku Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll utożsamili pojęcie normy sankcjonującej z normą kompetencyjną (Wróbel i in. 2013: 99–100). W innym miejscu autorzy stwierdzili, że na normę kompetencyjną składają się reguła walidacyjna („kompetencja”) oraz norma merytoryczna zobowiązująca sprawcę do poddania się orzeczonej karze. Równocześnie wyodrębnili w strukturze normy sankcjonującej normę merytoryczną nakazującą organom państwowym wymierzenie sankcji. Ostatecznie w ujęciu autorów norma sankcjonująca składała się z dwóch norm: normy kompetencyjnej i normy nakazującej skorzystanie z kompetencji (Wróbel i in. 2013: 108 i 114–115).

Krzysztof Szczucki w monografii opublikowanej w 2015 r. wzmiankował problematykę normy kompetencyjnej w prawie karnym. W tym zakresie autor powołał się na rozważania Piotra Kardasa zreferowane powyżej (Szczucki 2015: 129).

Stan dyskusji w polskiej nauce prawa karnego na temat norm kompetencyjnych w prawie karnym podsymowywał w publikacjach z lat 2011 i 2017 Jarosław Majewski. Uczony uznał za niemal bezsporną tezę, że przepisy karne wysławiają normy kompetencyjne (Majewski 2011: 460–461; Majewski 2017: 406).

Dominik Zajac stwierdził, że w polskiej nauce prawa karnego wyróżnia się trzy struktury normatywne: normę sankcjonowaną, normę sankcjonującą i normę kompetencyjną. Według autora wszystkie trzy normy spełniają warunki formalne, by przyznać im samodzielny status, gdyż cechują się odmiennymi zakresami zastosowania i normowania. Zajac stwierdził, że norma kompetencyjna jest skierowana zarówno do sądu, upoważniając go do wymierzenia kary, jak i do jednostki, nakazując jej podporządkowanie się wyrokowi sądu. W ujęciu autora norma sankcjonowana łączy się z płaszczyzną bezprawności, norma sankcjonująca z płaszczyzną karalności, a norma kompetencyjna stanowi łącznik gwarantujący funkcjonalne zespolenie obu struktur (Zajac 2017: 279–281).

Jacek Giezek traktuje termin „norma kompetencyjna” jako synonim terminu „norma sankcjonująca”. Służą one na określenie normy prawnej, która w ujęciu autora zawiera dyrektywę adresowaną do sądów, zezwalającą i jednocześnie nakazującą wymierzenie sankcji (Bojarski [red.] 2023: 68).

Przegląd stanowisk polskiej nauki prawa karnego na temat norm kompetencyjnych w polskim prawie karnym prowadzi do wniosku, że nie wykształciło się w tym zakresie ugruntowane stanowisko. Niemal niekwestionowana pozostaje jednak teza o tym, że przepisy typizujące w jakiś sposób wysławiają normy kompetencyjne.

3. Relacja pojęcia normy kompetencyjnej do pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej

Aby zbadać relacje pojęcia normy kompetencyjnej do pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej w prawie karnym, należy odtworzyć relacje pojęcia norm kompetencyjnych do dwóch pozostałych pojęć w ogólności, a następnie

sprawdzić, czy relacje te ulegają modyfikacjom na gruncie prawa karnego. W tym celu należy sięgnąć do dorobku teorii prawa.

Przełomowy wpływ na klasyfikacje norm prawnych w polskiej teorii prawa miała myśl Zygmunta Ziemińskiego. Rozróżniał on normy o treści merytorycznie określonej (merytoryczne) i blankietowe, zwane także normami udzielającymi kompetencji normodawczej, które wskazywały jedynie, w jaki sposób mają zostać określone czyny przez normę nakazane albo zakazane (Wronkowska i Ziemiński 1997: 33–34; Zieliński i Ziemiński 1988: 148–190). Kryterium podziału stanowi tu poziom precyzji wyznaczenia obowiązku. Przedmiotem nakazu wynikającego z norm merytorycznych mogły być zarówno czynności psychofizyczne, jak i czynności konwencjonalne (Wronkowska i Ziemiński 1997: 33–34).

Współcześnie w teorii prawa przyjmuje się, że norma prawna jest wypowiedzią jednoznaczną, a więc na tyle zupełną i precyzyjną, że na podstawie tylko jej treści można ustalić jej adresata, okoliczności, w jakich ma zastosowanie, i zachowanie będące przedmiotem wyznaczanego przez nią obowiązku (Wronkowska i in. 2025: 43). Koncepcja norm blankietowych jest trudna do pogodzenia z tym założeniem. W konsekwencji we współczesnej teorii prawa odchodzi się od podziału norm prawnych na blankietowe i merytoryczne na podstawie kryterium sposobu określenia treści.

Zygmunt Ziemiński wśród norm postępowania o treści merytorycznej wyróżniał normy sankcjonowane i normy sankcjonujące. Współcześnie wyróżnienia norm sprzężonych (sankcjonowanych i sankcjonujących) nie traktuje się jako podziału niższego stopnia względem innych podziałów norm prawnych. Pojęcie normy sankcjonowanej w teorii prawa definiuje się przy wykorzystaniu pojęcia normy sankcjonującej. Normą sankcjonującą jest norma, która swym adresatom – organom władzy – nakazuje wymierzać adresatom innej normy określoną sankcję, jeśli nie zrealizowali oni kierowanych do nich nakazów lub zakazów.

W ostatnim czasie w piśmiennictwie teoretycznoprawnym przedstawiono przekonujące argumenty na poparcie tezy, że za normę sankcjonującą należy uważać nie tyle normę prawną nakazującą organom państwa wymierzyć sankcję adresatowi normy sankcjonowanej, który nie wykonał ciążącego na nim obowiązku, ile normę, która upoważnia te organy do wymierzenia takiej sankcji i nakazuje naruszytelowi normy sankcjonowanej podporządkowanie się jej (Hermann 2023b: 5). W tym ujęciu norma sankcjonująca ma budowę normy kompetencyjnej. Do argumentacji na poparcie tej koncepcji przyjdzie jeszcze powrócić.

Niezależnie od przyjętego rozumienia normy sankcjonującej norma prawna jest normą sankcjonującą ze względu na swoją treść. Natomiast normą sankcjonowaną – ze względu na pewną normę sankcjonującą – jest norma, której niezrealizowanie jest określoną w hipotezie normy sankcjonującej przesłanką wymierzenia sankcji. Norma prawna jest więc normą sankcjonowaną (albo normą bez sankcji) ze względu na sprzężenie z normą sankcjonującą (albo jego brak). Pojęcie normy

sankcjonowanej ma więc charakter czysto relacyjny (Wronkowska i Ziemiński 1997: 34; Hermann 2023b: 13; Wronkowska i in. 2025: 45–47). W przypadku prawno-karnych norm sankcjonujących niezrealizowanie normy sankcjonowanej nie jest jedyną przesłanką zastosowania normy sankcjonującej (Dąbrowska-Kardas 2012: 179–181; Pohl 2007: 28). Sprzężenie dyspozycji normy sankcjonowanej z hipotezą normy sankcjonującej sprawia, że wyróżnioną w ten sposób parę norm określa się jako normy sprzężone. Sprzężenie to ma charakter nie logiczny, lecz funkcjonalny (Wronkowska i Ziemiński 1997: 25). Nie każda norma musi mieć normę względem niej sankcjonującą. Nie można skonstruować systemu prawnego, w którym przestrzeganie każdej normy prawnej byłoby zabezpieczone normą sankcjonującą (Ziemiński 1969: 24–25; Ziemiński 1980: 156; Wronkowska i in. 2025: 46).

Współcześnie wyróżnienie norm sprzężonych służy za podstawę podziału norm prawnych na normy sprzężone i *leges imperfectae* (Wronkowska i in. 2025: 45–47). Drugi człon tego podziału wymaga uściślenia. Normy sankcjonujące mogą stanowić *leges imperfectae* w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia. Drugim członem podziału powinny być normy prawne, które nie są ani normami sankcjonowanymi, ani sankcjonującymi.

Na tle innych norm prawnych wyróżnia się normy kompetencyjne. Są to normy prawne udzielające kompetencji do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych⁹ doniosłych prawnie (Ziemiński 1980: 160). Schemat budowy normy kompetencyjnej został przedstawiony w rozdziale 1 niniejszego artykułu. Normy kompetencyjnej nie można utożsamiać z normą regulującą korzystanie z kompetencji (Hermann 2025: 40–41; Zieliński 1998: 5). Kompetencja przyznawana przez normy kompetencyjne może być kompetencją do dokonywania ważnych czynności konwencjonalnych zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej (Bator 2004b: 27–30).

Powyższa koncepcja norm kompetencyjnych we współczesnej polskiej teorii prawa służy za podstawę podziału norm prawnych na normy kompetencyjne i pozostałe normy prawne, które określa się mianem norm merytorycznych. Normy merytoryczne w tym ujęciu różnią się od norm kompetencyjnych treścią hipotezy. W skład ich hipotezy nie wchodzi dokonanie przez upoważniony podmiot czynności konwencjonalnej. Zaznacza się przy tym, że schemat budowy norm kompetencyjnych nie różni się od norm merytorycznych (Zieliński 1998: 4–5; Wronkowska i in. 2025: 48; Hermann 2025: 34).

Cecha bycia normą kompetencyjną jest stała. Pojęcie normy kompetencyjnej, w odróżnieniu od pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej, nie ma charakteru relacyjnego. Kompetencyjny charakter normy prawnej wynika z treści

⁹ Czynnością konwencjonalną jest czynność, której w pewnej kulturze przypisuje się sens ustalony w tejże kulturze. Szerzej na temat tego pojęcia zob. Czepita 1996: 145–150; Bator 2004b: 27–31; Gmerek 2021: 56–58; Hermann 2023a: 75–76 i przytoczoną tam literaturę.

jej hipotezy, która ze swej natury nie zmienia się w zależności od konfiguracji, w jakich norma prawna występuje.

Współcześnie podziały norm prawnych na normy sprzężone (sankcjonowane i sankcjonujące) i *leges imperfectae* oraz na normy kompetencyjne i normy merytoryczne traktuje się jako niezależne od siebie (Wronkowska i in. 2025: 45 i n.). Przyjmując współczesną siatkę pojęciową, trzeba poczynić następujące spostrzeżenia na temat relacji pojęcia normy kompetencyjnej do pojęć norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących.

Konstrukcja normy kompetencyjnej nie wyklucza, aby obowiązek adresata normy kompetencyjnej był zabezpieczany sankcją. Ustawodawstwo dostarcza licznych przykładów norm kompetencyjnych będących normami sankcjonowanymi. Są to zazwyczaj normy przyznające organom władz publicznych kompetencje władcze, których nierespektowanie pociąga za sobą sankcje. Przykłady norm sankcjonowanych będących ze względu na swoją budowę normami kompetencyjnymi można zdekodować z art. 218 § 3 k.k., przepisów art. 225 k.k., art. 244 – art. 244b k.k., art. 244c § 1 k.k., art. 282 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.) czy art. 283 § 2 pkt 7 i 8 k.p. Można powiedzieć, że norma sankcjonowana wynikająca z art. 282 § 2 k.p. nakazuje pracodawcom i osobom wykonującym czynności z zakresu prawa pracy wykonywanie podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu pracy lub ugody zawartej przed komisją pojednawczą lub sądem pracy. Normami kompetencyjnymi, będącymi zarazem normami sankcjonowanymi, mogą być także normy przyznające jednostkom na tyle ważne prawa, że ich nieskrepowane wykonywanie zabezpiecza się sankcją. Za przykłady mogą posłużyć normy sankcjonowane wysłowione w art. 249 pkt 2–4 k.k., chroniące wykonywanie czynnych praw wyborczych. Rekapitułując, normy kompetencyjne mogą być normami sankcjonowanymi i bywają nimi w praktyce.

Odpowiedź na pytanie o to, czy normy sankcjonujące mogą być normami kompetencyjnymi zależy od sposobu rozumienia normy sankcjonującej. Zależy ona od tego, czy przyjmuje się tradycyjne rozumienie normy sankcjonującej czy też wspomniane wcześniej nowe rozumienie. Przyjmując tradycyjne rozumienie, zgodnie z którym normą sankcjonującą jest norma prawna nakazująca uczynienie użytku z kompetencji do wymierzenia sankcji, należałoby uznać, że normy sankcjonujące mogą być normami kompetencyjnymi. Jako przykład normy sankcjonującej niebędącej normą kompetencyjną wskazywało się normę prawną nakazującą policjantowi bezzwłoczne nałożenie mandatu karnego w reakcji na wykroczenie. Za przykład normy sankcjonującej będącej normą kompetencyjną służyła norma prawna nakazująca sądowi orzekanie kary w razie skutecznego wniesienia aktu oskarżenia (Hermann 2023b: 13). Obierając to rozumienie normy sankcjonującej, można byłoby powiedzieć, że w praktyce niektóre normy sankcjonujące są normami kompetencyjnymi i niektóre normy kompetencyjne są normami sankcjonującymi.

Inaczej kształtują się te relacje na gruncie sygnalizowanego powyżej zaproponowanego ostatnio nowego rozumienia, zgodnie z którym normą sankcjonującą jest norma prawna nakazująca jednostce poddać się sankcjom wynikającym z czynności konwencjonalnej i przyznająca organom władz publicznych kompetencję do wymierzania sankcji w drodze tejże czynności konwencjonalnej. Istnieją poważne powody do uznania tej argumentacji za trafną. Na poparcie tej tezy przytacza się argument historyczny. Jerzy Lande, pionier teorii norm sprzężonych w polskiej teorii prawa, normę sankcjonującą ujmował jako normę, której hipoteza wskazuje przekroczenie normy sankcjonowanej, a dyspozycja wyznacza naruszcycielowi obowiązek, a innemu podmiotowi – uprawnienie (Lande 1956: 9–10). Zauważa się, że Jerzy Lande tworzył przed wprowadzeniem pojęcia normy kompetencyjnej do polskiego dyskursu prawniczego przez Zygmunta Ziemińskiego w 1969 r. (Hermann 2023b: 6–7 i 10). Prócz tego przytacza się trzy argumenty merytoryczne. Pierwszy sprowadza się do spostrzeżenia, że istotą sankcjonowania nie jest nakaz, lecz możliwość wymierzenia sankcji z obowiązkiem podporządkowania się jej przez jednostkę. W drugiej kolejności zwraca się uwagę na to, że norma kompetencyjna musi mieć charakter pierwotny wobec normy prawnej regulującej wykonywanie kompetencji. Trzeci argument opiera się na spostrzeżeniu, że istnieją instytucje prawne przyznające organom władzy uznanie w zakresie stosowania sankcji w przypadku przekroczenia normy sankcjonowanej przez jednostkę. Jako przykłady instytucji prawnych operujących sankcją względnie fakultatywną podaje się przekroczenie granic obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności, uregulowane w art. 25 § 2 k.k. i art. 26 § 3 k.k. (Hermann 2023b: 10–12). W tym ujęciu normy sankcjonowane mogą być zarówno normami kompetencyjnymi, jak i normami merytorycznymi. Natomiast normy sankcjonujące są ze względu na swoją budowę normami kompetencyjnymi (Hermann 2023b: 13).

Należy jeszcze wspomnieć, że niezależnie od obranego rozumienia normy kompetencyjnej, wymierzenie sankcji *in abstracto* może stanowić czynność konwencjonalną. Jednakowoż wymierzenie sankcji orzeczonej wyrokiem w sprawie karnej zawsze jest czynnością konwencjonalną (Czepita 2006: 19).

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, nie zasługuje na aprobatę sytuowanie pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej w pozycji pojęć podrzędnych względem pojęcia normy merytorycznej, rozumianego jako przeciwieństwo pojęcia normy kompetencyjnej. Takie ujęcie było prezentowane przez Macieja Zielińskiego (Zieliński 1998: 5; Zieliński 2017: 30–32). Przy uwzględnieniu założenia o rozłączności członów podziału (Ziemiński 2012: 37) w tym ujęciu żadna norma kompetencyjna nie mogłaby być normą sankcjonowaną ani normą sankcjonującą. Skutkiem nieadekwatnego opisu relacji pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej do pojęcia normy merytorycznej są mylne wnioski na temat relacji do pojęcia normy kompetencyjnej.

Maciej Zieliński nie uzasadniał szerzej tego zabiegu. Dawał mu wyraz w pracach poświęconych problematyce ogólnej wykładni. Niemniej jednak sklasyfikowanie przez niego norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących jako podkategorii norm merytorycznych (niekompetencyjnych) zostało podchwyczone przez Włodzimierza Wróbla (Wróbel 2003: 22, przypis 15). Z jego zaś pracy rzeczona konwencja pojęciowa przedostała się dalej, czego następstwem jest eksponowanie charakteru norm kompetencyjnych jako samodzielnej, trzeciej kategorii norm prawnokarnych, obok norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących¹⁰.

4. Podsumowanie. Relacja pojęcia norm kompetencyjnych do pojęć norm sankcjonujących i sankcjonowanych na tle prawa karnego

Z przedstawionych badań płyną następujące wnioski. Brak jest podstaw do twierdzenia, że specyfika prawa karnego nadaje normom kompetencyjnym swoisty kształt, różniący się na tle innych gałęzi prawa. Relacje treściowe i zakresowe między tymi pojęciami na gruncie prawa karnego nie różnią się od tych relacji w ogólności. Nie odchodząc od ugruntowanego w piśmiennictwie karnistycznym rozumienia normy sankcjonującej jako normy nakazującej wymierzenie sankcji karnej, należałoby skonstatować, że pojęcie norm kompetencyjnych pozostaje w stosunku do pojęć norm sankcjonowanych i norm sankcjonujących w relacjach krzyżowania się. Tak jak zostało wyjaśnione, są poważne podstawy do określania mianem normy sankcjonującej normy kompetencyjnej. Obierając to rozumienie, należałoby zmodyfikować powyższy opis relacji między pojęciami przez zastrzeżenie, że pojęcie normy kompetencyjnej pozostaje w stosunku do pojęcia normy sankcjonującej w relacji nadrzędności. Brak jest podstaw do uważania pojęcia normy kompetencyjnej za trzeci człon podziału norm prawnokarnych, obok pojęć normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej. Do tego nie byłoby adekwatnego *criterium divisionis*.

Jednocześnie należy zaakceptować twierdzenie, że przepisy typizujące wysławiają normy prawne nakazujące jednostkom zachowania o cechach stanowiących zaprzeczenia znamion typów czynów zabronionych, normy prawne nakazujące przestępcom poddanie się środkom reakcji prawnokarnej w razie ich orzeczenia za czyny stypizowane we wspomnianych przepisach, a także normy prawne nakazujące organom wymiaru sprawiedliwości uczynić użytek z tej kompetencji. Wyliczenie tych norm prawnych nie ma podstawy logicznej w określonym kryterium podziału. Jest to jedynie trójelementowy zbiór norm prawnych wysłowionych techniką kondensacji norm prawnych w jednym przepisie. Związki zachodzące między nimi

¹⁰ Zob. przypis 1.

mają charakter genetyczny. W tym tylko sensie można mówić o triadzie norm prawnokarnych wysłowionych w przepisach typizujących: jako o trzech normach prawnych, wysłowionych w jednym przepisie.

Wykaz skrótów

k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

k.p. – Ustawa ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Dz.U. z 2025, poz. 383 ze zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Dz.U. z 2025, poz. 277 ze zm.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

Bator, Andrzej. 2004a. *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Bator, Andrzej. 2004b. Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych. W: *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, (red.) Wioletta Jedlecka, 19–40. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Bojarski, Marek (red.). 2023. *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Buchała, Kazimierz. 1989. *Prawo karne materialne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Czepita, Stanisław. 1996. *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Czepita, Stanisław. 2006. Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie. W: *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, (red.) Stanisław Czepita, 9–28. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Czepita, Stanisław, Sławomira Wronkowska, i Maciej Zieliński. 2013. Założenia szkoły poznawczo-szczecińskiej w teorii prawa. *Państwo i Prawo* 84(2), 3–16.

Dąbrowska-Kardas, Małgorzata. 2007. *Status dyrektywalny przepisów części ogólnej kodeksu karnego*. Kraków. Niepublikowana rozprawa doktorska.

Dąbrowska-Kardas, Małgorzata. 2012. *Analiza dyrektywalna przepisów części ogólnej kodeksu karnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Gmerek, Karolina. 2021. Identyfikowanie czynności konwencjonalnych w prawie jako proces rozpoznawania ich sensu – wstęp do problematyki. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 12(3), 54–68.

Gofroń, Czesław. 1990. Problematyka ogólna normy prawnokarnej. W: *Problemy ewolucji prawa karnego*, (red.) Tadeusz Bojarski, 9–20. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

- Hermann, Mikołaj. 2023a. Conventional Acts and Their Normative Consequences. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 85(2), 73–88.
- Hermann, Mikołaj. 2023b. O normach sprzężonych raz jeszcze. *Państwo i Prawo* 78(11), 3–19.
- Hermann, Mikołaj. 2025. Ustalenie rodzaju normy prawnej w rekonstrukcyjnej fazie wykładni prawa. *Państwo i Prawo* 80(9), 32–57.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. 1994. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Kardas, Piotr. 2011. *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lande, Jerzy. 1956. Nauka o normie prawnej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 3(1), 1–62.
- Majewski, Jarosław. 2011. Rozdział VI. Budowa przepisów prawa karnego i norm w nich zawartych. W: *System Prawa Karnego. Tom. 2. Źródła prawa karnego*, (red.) Tadeusz Bojarski, 422–465. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Majewski, Jarosław. 2017. Czy idea tak zwanej wtórnej legalności się broni? *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego* 43: 401–420. <https://doi.org/10.19195/2084-5065.43.22>.
- Mikołajewicz, Jarosław. 2015. Zmiana prawa. W: *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza, funkcje, aksjologia*, (red.) Jarosław Mikołajewicz, 111–150. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Patryas, Wojciech. 2001. *Elementy logiki i legislacji*. Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe.
- Pohl, Łukasz. 2007. *Struktura normy sankcjonowanej w prawie karnym. Zagadnienia ogólne*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Pohl, Łukasz. 2025. *Prawo karne. Wykład części ogólnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ross, Alf. 1958. *On Law and Justice*. London: Stevens & Sons Limited.
- Szczucki, Krzysztof. 2015. *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Świrydowicz, Kazimierz, Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, i Zygmunt Ziemiński. 1975. O nieporozumieniach dotyczących tzw. norm zezwalających. *Państwo i Prawo* 30(7), 57–64.
- Tarapata, Szymon. 2016. *Dobro prawne w strukturze przestępstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tarnawski, Maciej. 1977. *Zagadnienia jedności i wielości przestępstw*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- von Wright, Georg Henrik. 1963. *Norm and Action. A Logical Enquiry*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wronkowska, Sławomira i Zygmunt Ziemiński. 1997. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Wydawnictwo „Ars Boni et Aequi”.
- Wronkowska, Sławomira, Piotr F. Zwierzykowski, i Michał Krotoszyński. 2025. *Wprowadzenie do prawoznawstwa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Wróbel, Włodzimierz. 1993. Struktura normatywna przepisu prawa karnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 55(3), 93–103.
- Wróbel, Włodzimierz. 2003. *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*. Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Wróbel, Włodzimierz i Andrzej Zoll. 2013. *Polskie prawo karne. Część ogólna*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Zabdyr-Jamróż, Michał. 2015. Zwyczaje i obyczaje w filozofii prawa Herberta L.A. Harta. *Diametros* 45, 144–164. doi: 10.13153/diam.45.2015.801

- Zajac, Dominik. 2017. *Odpowiedzialność karna za czyny popełnione za granicą*. Kraków: Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja; Wolters Kluwer.
- Zieliński, Maciej. 1972. *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Zieliński, Maciej. 1998. Wyznaczniki reguł wykładni prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 60(3–4), 1–20.
- Zieliński, Maciej. 2002. *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Zieliński, Maciej. 2017. *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zieliński, Maciej i Zygmunt Ziemiński. 1988. *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawnoznawstwie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zieliński, Maciej i Zygmunt Ziemiński. 1992. *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*. Warszawa: Zakład Semiotyki Logicznej Uniwersytetu Warszawskiego „Znak, Język, Rzeczywistość”: Polskie Towarzystwo Semiotyczne.
- Ziemiński, Zygmunt. 1969a. Kompetencja i norma kompetencyjna. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 31(4), 23–41.
- Ziemiński, Zygmunt. 1969b. *Teoria państwa i prawa. Część druga. Zagadnienia teorii prawa. Skrypt dla studentów IV i V roku studiów prawniczych*. Poznań: Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Ziemiński, Zygmunt. 1974. *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ziemiński, Zygmunt. 1978. *Teoria prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ziemiński, Zygmunt. 1980. *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ziemiński, Zygmunt. 2012. *Logika praktyczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Prawne aspekty polityki zarządzania hałasem drogowym w Polsce

Legal aspects of the road noise management policy in Poland

URSZULA KAŁŁAUR

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0004-2326-5754, [e-mail](#)

Citation: Kałłaur, Urszula. 2026. Aspekty prawne polityki zarządzania hałasem drogowym w Polsce. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 43–62. DOI: 10.25167/osap.6156

Abstract: As a result of an intensive urbanization process over the past several decades, noise pollution has become the second most significant environmental problem worldwide, after air pollution. In Poland, the principal threat to the acoustic climate is road traffic noise. Using a dogmatic-legal and formal-descriptive methodology, this article seeks to describe and analyse Polish road noise management policy, which consists of numerous legal and planning instruments. Since the shape of this policy is not described in any single act, presenting it in a consolidated manner may be useful for a further discussion on effectiveness of current solutions aimed at limiting this type of emission.

The central thesis of this paper is that, for the time being, the Polish noise management policy lacks binding instruments to reduce noise levels. The available analyses on particular competences of appointed public organs demonstrate that their actions are focused on monitoring and collecting data, but they are not empowered to take hard law actions. The most significant shortcomings of the current legal framework are permissible noise levels marked much lower than WHO recommendations, the absence of an enforcement mechanism ensuring compliance with the recommendations of regional noise protection programmes, and the lack of competence of municipalities to adopt binding noise protection programmes.

The paper concludes that the weaknesses of the Polish road traffic noise management policy reflect the broader limitations of European Union policy in this field, and that without amending Directive 2002/49/EC, it will be difficult for the EU to achieve the objectives of the European Green Deal concerning a 30% reduction in the noise levels compared to 2017 levels.

Keywords: noise pollution, road noise, Directive 2002/49/WE, acoustic climate

Abstrakt: Na skutek intensywnej urbanizacji, która nastąpiła w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, hałas stał się drugim, po zanieczyszczeniu powietrza, największym problemem ekologicznym w skali globalnej. Głównym czynnikiem zagrażającym klimatowi akustycznemu w Polsce jest hałas drogowy.

W artykule wykorzystano metody dogmatyczno-prawną i historyczno-opisową w celu omówienia i analizy polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym, na którą składa się szereg aktów prawnych oraz planistycznych. Jako że kształt tej polityki nie jest ujęty całościowo w żadnym akcie, zebranie i opisanie jej w jednym miejscu oraz dokonanie jej analizy i oceny może być użyteczne dla dalszej dyskusji o efektywności dostępnych rozwiązań ograniczania tego rodzaju emisji.

Teżą pracy jest, że w obecnej formie polska polityka zarządzania hałasem nie posiada wystarczających narzędzi, by ograniczać poziomy hałasu. Kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej omawiane w pracy wskazują, że obecnie polska polityka zarządzania hałasem koncentruje się wokół monitoringu i agregowania danych o hałasie, a nie podejmowania działań służących jego redukcji. Jako najważniejsze wady obecnego systemu wskazuje się w szczególności zdecydowanie zawyżone względem norm WHO dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, brak mechanizmu wyciągania konsekwencji z pomijania rekomendacji wojewódzkich programów ochrony przed hałasem oraz brak kompetencji miast do ustalania wiążących programów ochrony przed hałasem.

Pracę podsumowuje wniosek, że słabość polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym odzwierciedla poziom polityki unijnej w tym zakresie oraz że bez zmiany Dyrektywy 2002/49/WE trudno będzie spełnić założenia Europejskiego Zielonego Ładu dotyczące redukcji poziomów hałasu o 30% w stosunku do poziomu z 2017 r.

Słowa kluczowe: zanieczyszczenie hałasem, hałas drogowy, Dyrektywa 2002/49/WE, klimat akustyczny

1. Wstęp

Według Światowej Organizacji Zdrowia redukcja zanieczyszczenia hałasem jest obecnie jednym z najpilniejszych problemów zdrowia publicznego w ujęciu globalnym (World Health Organization 2018: 1). Na skutek intensywnej urbanizacji w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat hałas stał się drugim, po zanieczyszczeniu powietrza, największym problemem ekologicznym na świecie (Kalda 2020: 1). W najnowszym raporcie Europejskiej Agencji Środowiska opublikowanym w czerwcu 2025 r. zaprezentowano dane, według których 92 milionów Europejczyków, czyli około 20% populacji, jest narażonych na ponadnormatywny hałas drogowy (European Environment Agency 2025: 7). Także w Polsce głównym czynnikiem zagrażającym klimatowi akustycznemu jest hałas drogowy. W Polityce ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (dalej jako: „PEP30”) stwierdzono, że „hałas drogowy jest źródłem największych negatywnych i uciążliwych akustycznych oddziaływań na środowisko zarówno na terenach miast, gdzie liczba osób narażonych na ten hałas wciąż wzrasta, jak i na terenach poza aglomeracjami (PEP30 2019: 203). Hałas drogowy jest szczególnie

uciażliwy w porze nocnej, gdyż powoduje znaczne zakłócenia snu. Jednocześnie należy wskazać, że notuje się wzrost natężenia ruchu na drogach, jak i powstawanie nowych dróg”. Wniosek ten powtórzono także w opracowaniu Senatu już w 2013 r., uznając, że „dominującym zagrożeniem (...) jest hałas drogowy (uliczny), który jest związany przede wszystkim z ruchem samochodowym i stanowi główne zagrożenie na terenach zurbanizowanych (Kancelaria Senatu 2013: 8).

Ze względu na skalę problemu i jego poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska redukcja zanieczyszczenia hałasem rozumiana jako unikanie, zapobieganie i zmniejszanie skali tego zjawisk¹ powinna stać się przedmiotem zainteresowania zarówno przedstawicieli nauk prawnych, ścisłych, jak i praktyków prawa ochrony środowiska na każdym szczeblu ustrojowym państwa. Punktem wyjścia w niniejszym artykule jest teza, że Polska posiada zręby polityki zarządzania hałasem, która służy monitorowaniu, opisywaniu i informowaniu społeczeństwa o poziomie tej emisji, a także jej unikaniu jej wzrostu, zapobieganiu i redukowaniu jej poziomu na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Środki te są jednak niewystarczające (Poniatowski 2021). Celem niniejszej pracy jest analiza i opis zrębów polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym, która nie jest ujęta w jednym akcie strategicznym, a jest rozproszona w aktach przyjmowanych na różnych szczeblach władzy państwowej oraz na skutek obowiązywania w Polsce prawa unijnego (w niniejszej pracy określenia „prawo unijne” i „prawo wspólnotowe” używane są zamiennie). Z tej przyczyny warto najpierw opisać jej kształt, tj. wskazać najważniejsze akty prawne i akty polityki ją tworzące, a następnie przeanalizować je i ocenić. Pytanie, na które praca ta ma za zadanie odpowiedzieć, brzmi: Czy obowiązująca polityka zarządzania hałasem gwarantuje organom publicznym różnych szczebli ustrojowych, a więc przede wszystkim administracji rządowej i samorządowej, odpowiednie narzędzie do zapobiegania, unikania i redukcji hałasu drogowego oraz czy konieczne jest przyznanie dodatkowych kompetencji, aby cele te mogły zostać osiągnięte. W tym celu zastosowano metodę dogmatyczną prawną dla opisanego oraz przeanalizowania istniejących narzędzi prawnych oraz historyczno-opisową dla porównania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku omówionych w podrozdziale 5 oraz by zobrazować zmiany, jakie nastąpiły w kompetencji powiatów na skutek przyjęcia art. 119a POŚ, co opisano w podrozdziale 7.

W celu zapewnienia przejrzystości wywodu warto także zaznaczyć, w jakim rozumieniu używa się w niniejszej pracy wyrazu „polityka”, ponieważ, jak wska-

¹ Unikanie, zapobieganie i zmniejszanie skali zanieczyszczenia hałasem zostały określone w art. 1 jako cel Dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 189, z późn. zm., dalej jako „Dyrektywa 2002/49”). Te działania, jeżeli nie określono inaczej, są w niniejszej pracy zbiorczo opisywane jako redukujące zanieczyszczenie hałasem.

zuje J. Hausner, posiada ona w języku polskim co najmniej cztery desygnaty. Przedmiotowe opracowanie ma na celu opisanie oraz analizę polityki *publicznej*, a więc określonej dziedziny działania władzy publicznej dotyczącej wyodrębnionego obszaru życia społecznego, która w sposób pozorny zostaje odpolityczniona poprzez nadanie mu technicznego charakteru (Hausner 2007: 44). W ten sposób więc polityka publiczna w zakresie hałasu zawiera określone narzędzia pozwalające (lub nie) na podejmowanie działań zapewniających ochronę środowiska przed hałasem. Celem pracy jest także zwrócenie uwagi na problem zanieczyszczenia hałasem, który na skutek decyzji politycznych pozostaje zagadnieniem marginalnym w dziedzinie ochrony środowiska, chociaż jego skutki dla zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska są znaczące. W związku z tym przedstawienie instrumentów prawnych służących redukcji hałasu jako odrębnego zagadnienia polityki publicznej wydaje się zasadne, gdyż podkreśla wagę problemu rozprzestrzeniania się tej emisji.

W niniejszej pracy przyjmuje się szeroką definicję hałasu zaproponowaną przez M. Szrubę, zgodnie z którą hałas oznacza dźwięki o dowolnym charakterze akustycznym, niepożądane w danych warunkach i dla danej osoby (Szrubka 2020: 75). Jest to definicja stawiająca w centrum subiektywne wrażenia człowieka, co odpowiada definicji zawartej w art. 3 pkt 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, która jako hałas wskazuje całą gamę częstotliwości, które może usłyszeć człowiek. Skoro zgodnie z definicją ustawową za hałas mogą być uznane dźwięki o częstotliwości od 16 do 16 000 Hz to oznacza, że hałas od dźwięku różni subiektywne postrzeganie tego zjawiska przez daną osobę. Zgodnie z art. 112 POŚ ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie albo przez zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Definicję tę należy uzupełnić, przytaczając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego wynika, że ważne jest nie tylko utrzymanie poziomu emisji poniżej określonej wartości, ale przede wszystkim zapewnienie ochrony prawom wskazanym w art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), jak stwierdzono w wyroku ETPCz dotyczącym prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do poszanowania mieszkania (Wyrok ETPC z 22.11.2011 r., 24202/10, *Zammit Maempel v. Malta*, Lex nr 1056543).

Chociaż polski system prawny rozróżnia wiele źródeł hałasu, zakres przedmiotowy prezentowanego opracowania dotyczy przede wszystkim hałasu drogowego jako głównego źródła tej emisji w polskich miastach i najbardziej uciążliwej emisji dla człowieka (PEP30 2019: 203). Wyodrębnienie prawa dotyczącego hałasu drogowego jako przedmiotu badawczego nastąpiło już na etapie przyjmowania Dyrektywy 2002/49/WE, która, według art. 2 ust. 1 znajduje zastosowanie „do

hałasu w środowisku, na jaki ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w publicznych parkach lub na innych obszarach względnie cichych w aglomeracji, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i innych wrażliwych na hałas budynków i obszarów”. *Natomiast* ust. 2 artykułu wskazuje przypadki, do których jej postanowień się nie stosuje, czyli „do hałasu powodowanego przez osobę narażoną, hałasu powodowanego czynnościami domowymi, hałasu powodowanego przez sąsiadów, hałasu w miejscu pracy, hałasu wewnątrz środka transportu ani hałasu powodowanego działaniami wojskowymi na terenach wojskowych”. Z tej przyczyny wybierając spośród wielu różnych dziedzin hałasu, w artykule skupiono się na hałasie komunikacyjnym, a w szczególności na jego podkategorii – hałasie drogowym.

2. Bezpieczeństwo akustyczne jako kategoria bezpieczeństwa ekologicznego

Jak wspomniano we wstępie, w Polsce istnieją zręby polityki zarządzania hałasem drogowym, której narzędzia są rozproszone w różnych aktach prawnych. W dobie postępującej industrializacji zarządzanie emisjami musi stanowić element polityki państwa, przede wszystkim przez wzgląd na ich wpływ na zdrowie publiczne oraz ochronę środowiska, które zostały omówione w poprzednim rozdziale jako wartości konstytucyjne w polskim porządku prawnym. Artykuł 74 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia współczesnym i przyszłym pokoleniom bezpieczeństwa ekologicznego. Jerzy Stelmasiak definiuje samo pojęcie bezpieczeństwa jako „stan, w którym zachodzi poczucie pewności i wolności od zagrożeń określonego rodzaju” (Stelmasiak 2014: 152). Powszechnie przyjmuje się, że bezpieczeństwo ekologiczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego. Mimo że jest to pojęcie prawne pochodzące z ustawy zasadniczej, brak jest jego definicji legalnej. Na potrzeby tego opracowania przyjmuje się definicję sformułowaną przez J. Ciechanowicz-McLean, według której przez bezpieczeństwo ekologiczne należy rozumieć „całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera” (Ciechanowicz-McLean 2009: 59). Wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej dostrzega się, jak wiele obszarów dotyczących ekologii ma wpływ na życie człowieka, a jednocześnie, że są one zagrożone jego działalnością. Jednym z tych obszarów jest klimat akustyczny.

Przeciwnieństwem zanieczyszczenia hałasem jest bezpieczeństwo akustyczne. Należy je rozumieć jako stan zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w zakresie utrzymania odpowiedniego klimatu akustycznego i redukowania przekroczeń w miejscach, gdzie występują. Większość obowiązujących przepisów dotyczących zarządzania hałasem drogowym została uchwalona w związku z przyjęciem na szczeblu unijnym Dyrektywy 2002/49/WE. Na marginesie należy zaznaczyć, że

wiele ustaw z zakresu ochrony środowiska przyjmowanych w Polsce we wczesnych latach dwutysięcznych uchwalono w ślad za prawodawstwem unijnym lub w celu jego transpozycji. Szacowano, że do 2008 r. było to aż 80% aktów prawnych dotyczących tej tematyki (Jendrośka, Bar 2008: 46).

3. Prawo wspólnotowe i jego wpływ na prawo ochrony środowiska

We wstępie niniejszego artykułu przytoczono dane, według których co piąty Europejczyk jest narażony na ponadnormatywny hałas drogowy. W komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego pt. „Droga do zdrowej planety dla wszystkich”, ogłaszającym 8. ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2030 r. na lata 2021–2030 (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2022) wskazano, że do 2030 r. UE powinna ograniczyć o 30% odsetek osób długotrwale narażonych na hałas komunikacyjny w stosunku do poziomu z 2017 r. (Komisja Europejska 2021: 5). Najważniejszym instrumentem prawnym dotyczącym hałasu w środowisku na poziomie unijnym jest Dyrektywa 2002/49/WE. Należy ona do ramowych aktów prawa unijnego wyznaczających generalne zasady ochrony środowiska. Jak wynika z preambuły, jej przyjęcie było konsekwencją podjęcia przez PE uchwały z dnia 10 czerwca 1997 r. o zielonej księdze, której celem było wezwanie państw członkowskich do ustanowienia szczególnych środków i inicjatyw w Dyrektywie w zakresie zmniejszenia hałasu w środowisku. Początki polityki unijnej w zakresie redukcji zanieczyszczenia hałasem sięgają zatem przełomu XX i XXI w. Jak stwierdzono w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie C-602/21, Komisja przeciwko Polsce, transponowanie Dyrektywy 2002/49/WE do polskiego porządku prawnego odbyło się z opóźnieniem i merytorycznymi uchybieniami (sygn. akt C-602/21). Z podobnym problemem zetknęło się także 14 innych Państw Członkowskich, wobec których KE wszczęła procedurę postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo unijne.

Chociaż Dyrektywa 2002/49/WE stanowi najważniejszy unijny akt dotyczący zarządzania hałasem, nie ustanawia dopuszczalnych poziomów hałasu, jakie powinny obowiązywać w państwach członkowskich. Fakt ten można uznać za jedną z największych jej wad. W sprawozdaniu KE dla PE i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE podkreślono kolejny jej mankament, polegający na tym że „w dyrektywie nie wskazano, jakie środki należy zastosować, zatem jej bezpośrednie skutki ograniczają się do harmonizacji metod oceny skutków. W dyrektywie nie określono konkretnego celu ani nie ustalono priorytetów działań, które należy podjąć na poziomie lokalnym, krajowym lub transgranicznym. Decydującą rolę w ograniczaniu hałasu odgrywają lokalne plany działań, przy czym w każdym z nich należy określić lokalny poziom

ambicji i środki, które należy podjąć po dokonaniu oceny korzyści związanych z tymi środkami dla zdrowia oraz po ewentualnym skorygowaniu ich na podstawie informacji zwrotnych od społeczeństwa” (Komisja Europejska 2023: 6). Powyższe prowadzi do wniosku, że choć cele Komisji Europejskiej wskazane w Nowym Zielonym Ładzie są ambitne, szanse na ich realizację są niskie, jeżeli Dyrektywa 2002/49/WE pozostanie w obecnym kształcie, pozbawionym wiążących standardów dopuszczalnych poziomów hałasu.

Mimo wskazanych wad ten kluczowy akt prawny ukształtował obowiązujący obecnie polski system zarządzania hałasem. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Dyrektywy, jej postanowienia mają zastosowanie do zarządzania hałasem w środowisku, na który ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w parkach publicznych oraz na innych względnie cichych obszarach w aglomeracji, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i innych budynków i obszarów wrażliwych na hałas. Jest to otwarty katalog, który jako krąg przedmiotowy wskazuje tereny publiczne służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty, jak szkoły, parki czy szpitale. W ust. 2 tego przepisu wskazano natomiast rodzaje hałasu, do których dyrektywa nie znajduje zastosowania, jak na przykład hałas powodowany przez sąsiadów, hałas w miejscu pracy czy hałas wewnątrz środka transportu. Rozróżnienie na sferę publiczną i prywatną wskazuje, że właściwe do zarządzania hałasem w sferze publicznej są przede wszystkim środki administracyjnoprawne. Obecnie wśród głównych narzędzi stanowiących podstawę krajowej polityki zarządzania hałasem wymienia się przede wszystkim: PEP30, wojewódzkie programy ochrony środowiska przed hałasem, strategiczne mapy hałasu oraz programy ochrony środowiska. Stanowią one rdzeń polityki zarządzania poziomami tej emisji w Polsce. Wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego, które są kluczowe dla rozumienia pojęcia hałasu w środowisku, poza ustawą – Prawo ochrony środowiska wymienia się także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112). Poniżej omówiono najważniejsze akty składające się na politykę zarządzania hałasem drogowym w Polsce. Dla porządku należy podkreślić, że środowiskowe *acquis* Unii Europejskiej jest bogatsze, niż sama Dyrektywa 2002/49/WE. Szersze omówienie tej materii wykracza jednak poza zakres niniejszego opracowania.

4. Polityka na szczeblu krajowym – PEP 30 i Główna Inspekcja Ochrony Środowiska

Wspomniana już PEP2030 stanowi podstawowy dokument strategiczny w zakresie prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce. Jak wskazano w jej wstępie, strategia stanowi podstawę prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce, a także jest jedną z dziewięciu strategii stanowiących fundament zarządzania roz-

wojem kraju (PEP 30 2019: 9). W pkt 2 strategii pt. „Priorytety polityki ekologicznej państwa 2030” ochrona przed hałasem została wskazana jako zadanie samorządu terytorialnego realizowane za pomocą planowania przestrzennego (PEP 30 2019: 12). W PEP2030 hałas określono jako emisję zwiększającą presję na ekosystemy, a więc zagrażającą bioróżnorodności, a także jako nowy czynnik szkodliwy dla zdrowia ludzkiego (PEP 30 2019: 12). W dokumencie przytoczono dane, zgodnie z którymi 65% Europejczyków zamieszkujących duże obszary miejskie jest narażonych na wysoki poziom hałasu, z czego 20% ma z tego powodu zakłócony odpoczynek nocny (PEP30 2019: 40). W czwartym celu strategii, pt. „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej”, wskazano, że emisja ta stanowi stresogenny czynnik dla ludzi i zwierząt (PEP 30 2019: 56), a także, co kluczowe dla kierunku przyszłych działań legislacyjnych, wyrażono wolę zmiany rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomu hałasu w środowisku, jeżeli pomiary wykazały taką potrzebę (PEP30 2019: 57). Na uznanie zasługuje przytoczenie danych z badania rządowego pt. „Trackingowe badanie świadomości zachowań ekologicznych mieszkańców Polski”, w którym respondenci wskazywali z listy trzy największe problemy środowiska naturalnego w Polsce. W 2018 r. wzrost poziomu hałasu wskazało 16% z nich (PEP30 2019: 281). Wyniki kolejnej edycji tego samego badania wykazują natomiast na znaczący wzrost świadomości zanieczyszczenia hałasem – już 43% osób wskazało je jako jeden z trzech najpilniejszych wyzwań ekologicznych kraju (Indicator 2024: 14). Rosnąca liczba obywateli zaniepokojonych poziomem hałasu w kraju powinna stanowić dla decydentów sygnał, by dokonać nowelizacji strategii i podjąć zdecydowane działania służące ograniczeniu tej emisji. W swojej warstwie merytorycznej strategia PEP30 nie zawiera deklaracji uchwalenia nowych instrumentów służących ograniczaniu hałasu. Podrozdział dotyczący klimatu akustycznego stanowi niewielki fragment tego opracowania, a w swojej treści opiera się na danych zebranych przede wszystkim przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska?. Z tej przyczyny zasadne jest omówienie działań organu powołanego do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, a także do badania i oceny stanu środowiska na poziomie wojewódzkim i krajowym. Organ ten funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425, dalej jako UIOŚ).

Podstawowym zadaniem Inspekcji Ochrony Środowiska jest gromadzenie danych i informacji o stanie elementów przyrodniczych w zakresie klimatu akustycznego, które służą sporządzaniu raportów o stanie środowiska. Raporty o stanie środowiska stanowią instrument wspomagający politykę zarządzania hałasem na szczeblu krajowym i są opracowywane nie rzadziej niż co cztery lata. Zadania z zakresu monitoringu są określone w wieloletnich strategicznych i wykonawczych programach państwowego monitoringu środowiska, wymagających zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Ostatni raport dotyczący monitoringu klimatu akustycznego w Polsce został opublikowany w 2022 r.² i miał na celu podsumowanie danych zebranych w ramach IV rundy mapowania pomiarów do strategicznych map hałasu oraz porównanie ich z rundą poprzednią. Wykazano, że liczba osób ekspozowanych na hałas drogowy, mierzony wskaźnikami L_{DWN} i L_N , znacząco spadła między 2017 r. a 2022 r.³, co jest sprzeczne z tendencją wykazywaną w danych udostępnianych przez Unię Europejską. Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana w zakresie hałasu drogowego wyłącznie do prowadzenia działań monitorujących stan hałasu. Oznacza to, że nie posiada kompetencji do podejmowania działań służących jego ograniczaniu. Jest to kolejny przykład instytucji, której zadaniem jest agregowanie danych, a nie reagowanie na przekroczenia. Tendencja ta powtarza się w przypadku kolejnych organów omówionych w niniejszym artykule.

5. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴

Na podstawie art. 113 POŚ w polskim porządku prawnym ustalenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku należy do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu, który określa je w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Nie jest to zagadnienie objęte harmonizacją w prawie unijnym, co oznacza, że każde państwo członkowskie może ustalić normy według własnych założeń polityki ochrony środowiska. W Polsce poziomy te zostały zróżnicowane ze względu na zagospodarowanie terenu, zastosowany wskaźnik hałasu: $L_{AEQ D/N}$ ⁵, L_{DWN} ⁶ i L_N ⁷, i rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu.

² Zob. Raport o stanie akustycznym środowiska w Polsce na podstawie wyników realizacji strategicznych map hałasu – wyniki IV rundy mapowania, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Warszawa 2022.

³ Raport o stanie akustycznym środowiska... s. 22.

⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

⁵ Wskaźniki hałasu mające zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby: $L_{Aeq D}$ – równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia L_{AEQN} – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. B tiret pierwsze i drugie. Definicja równoważnego poziomu dźwięku została przyjęta w art. 3 pkt 32b ustawy POŚ i oznacza wartość poziomu ciśnienia akustycznego ciągłego ustalonego dźwięku, skorygowaną według charakterystyki częstotliwościowej A, która w określonym przedziale czasu odniesienia jest równa średniemu kwadratowi ciśnienia akustycznego analizowanego dźwięku o zmiennym poziomie w czasie.

⁶ L_{DWN} – długookresowy średni poziom dźwięku A Wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia oraz pory nocy, służący do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. a tiret pierwsze POŚ.

⁷ L_N – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku, służący do określenia zaburzenia snu, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. A tiret drugie.

Kategorie wynikające z zagospodarowania terenu zostały ustalone na poziomie ustawy i wyróżnia się podział na tereny: a) pod zabudowę mieszkaniową, b) pod szpitale i domy pomocy społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, d) na cele uzdrowiskowe, e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, f) pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Z powyższego wynika, że w ustawie – Prawo ochrony środowiska przewidziano dwie kategorie odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej, określone w literach a oraz f. Natomiast w rozporządzeniu pogłębiono ten podział, określając inne poziomy hałasu dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej i funkcji mieszkalno-usługowej oraz dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Podział ten jest kwestionowany przez przedstawicieli doktryny ze względu na znaczne różnice w dopuszczalnych poziomach hałasu na terenach mieszkalnych o różnym stopniu zagęszczenia ludności (Poniatowski 2021: 61). Dla przykładu, w strefie śródmiejskiej, którą definiuje się jako teren zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych (W: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Załącznik Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, tabela 3.), poziom hałasu za dnia może osiągać 70 dB L_{DWN} , a w nocy 65 dB L_N . Dla porównania, tereny mieszkaniowo-usługowe, które od strefy śródmiejskiej różni jedynie fakt, że nie znajdują się w mieście powyżej 100 tysięcy mieszkańców, jest to odpowiednio 68 i 59 dB L_{DWN} dla hałasu pochodzącego z dróg lub linii kolejowych. Każda z tych wartości jest wyższa od rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia 45 dB L_N oraz 53 dB L_{DEN} (WHO 2019: 3)⁸. Jak wskazał P. Poniatowski, wzrost poziomu hałasu o pozornie niewielką wartość, np. 3 dB, przekłada się na znacznie większy wzrost natężenia dźwięku, a więc mocy akustycznej (Poniatowski 2022: 68). Warto zauważyć, że tendencja w zakresie ustanawiania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku jest w Polsce wzrostowa, co co może być oceniane jako zmiana niekorzystna z perspektywy zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska. Przyjrzyjmy się temu na przykładzie poziomów hałasu ustalonych dla strefy śródmiejskiej i mieszczonych za pomocą wskaźnika L_{DWN} . W rozporządzeniu z 2004 r.⁹ ustalono je na poziomie 65 dB L_{DWN} i 55 dB L_N (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29

⁸ W tym miejscu należy uczynić uwagę metodologiczną dotyczącą porównywania jednostek miary hałasu. Zarówno wskaźnik L_{DWN} , jak i L_{DEN} służą do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu. „DWN” oznacza dzień-wieczór-noc, a „DEN” jest jego angielskim odpowiednikiem – day, evening, night. Ta oraz inne informacje dotyczące metodologii prowadzenia pomiarów hałasu została omówiona szerzej w artykule P. Poniatowskiego na s. 70–71 (Poniatowski 2022: 70).

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. Nr 178, poz. 1841).

lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. Nr 178, poz. 1841). Na skutek wydania nowego rozporządzenia w roku 2012 wartości te podniesiono do odpowiednio 70 dB i 65 dB. Wobec rekomendacji WHO jest to różnica 17 dB L_{DWN} i aż 20 dB L_{L_N} . Oczywiście jest zatem, że normy te powinny zostać obniżone do poziomu określonego przez WHO w celu urealnienia problemu zanieczyszczenia hałasem w Polsce oraz umożliwienia osobom dotkniętym tym problemem dochodzenia swoich praw wobec zarządcy drogi. Za bezcelowe należy uznać wyodrębnienie aż sześciu kategorii odnoszących się do zabudowy mieszkaniowej i w tym zakresie postuluje się ich zmniejszenie, a w szczególności zrównanie dopuszczalnych poziomów hałasu dla terenów położonych w strefie zabudowy śródmiejskiej i mieszkalno-usługowej oraz dla terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej. *Ratio legis* tych zmian leży w przekonaniu, że dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powinny być wyznaczane na podstawie badań dotyczących wpływu hałasu na zdrowie ludzi oraz dobrostan zwierząt i środowiska i nie powinny służyć sztuczemu obniżaniu statystyk dotyczących liczby ludności narażonej na hałas drogowy. Podsumowując rozważania dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku warto zauważyć, że postulaty w zakresie wprowadzenia międzynarodowych norm dotyczących ograniczenia hałasu zostały ujęte już w deklaracji sztokholmskiej, sporządzonej w wyniku obrad Konferencji Sztokholmskiej ONZ (Korzeniowski 2012: 136), jednakże do dzisiaj postulat ten nie został zrealizowany nawet w obszarze prawa wspólnotowego.

6. Wojewódzki program ochrony środowiska przed hałasem

Program ochrony środowiska przed hałasem podlega obligatoryjnemu przyjęciu przez każde województwo i jest częścią szerszego obowiązku uchwalodawczo-sprawozdawczego, który kraje członkowskie Unii Europejskiej mają wobec Komisji Europejskiej w zakresie hałasu. W języku dyrektywy określa się go jako „plan działań”. Przygotowanie programu ochrony środowiska przed hałasem należy do obowiązków marszałka województwa i podlega uchwaleniu przez sejmik wojewódzki. Warto zauważyć, że na mocy art. 378 ust. 4 POŚ jest to zadanie zlecone administracji rządowej. Plan sporządza się na podstawie danych zebranych ze strategicznych map hałasu (dalej jako: „SMH”). Zgodnie z definicją ustawową, zawartą w art. 3 pkt 35a ustawy POŚ, SMH to rodzaj mapy sporządzonej do celów całościowej oceny narażenia na hałas z różnych źródeł na danym terenie albo do celów sporządzania ogólnych prognoz dla danego terenu. Na podstawie danych przedstawionych przez SMH w programie należy zawrzeć wiele szczegółowych informacji, które zostały wymienione w art. 119a ust. 3 i 4 oraz te, które zostały uszczegółowione rozporządzeniem ministra klimatu i środowiska. W szczególności należy przedstawić działania przeznaczone do realizacji w ciągu pięciu lat, te zaplanowane w perspektywie długoterminowej oraz przedsięwzięcia zrealizowane.

Program jest instrumentem polityki ekologicznej państwa, pozbawionym bezpośredniego wpływu na podmioty odpowiedzialne za zanieczyszczenie hałasem. Ustawa nie przewiduje nakładania sankcji za niewykonanie zalecanych działań, podobnie nie przekazuje się na ich realizację dodatkowych środków finansowych. Jest to typowy przykład aktu o charakterze strategicznym, który urzeczywistnia podstawową dla prawa ochrony środowiska zasadę planowania. W zaskarżonej przez Komisję Europejską wersji ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisy dotyczące przyjmowania programów ochrony przed hałasem miały wejść w życie dopiero 18 lipca 2024 r. Z tego względu, nie sposób jeszcze ocenić skutku regulacji, ponieważ programy ochrony środowiska przed hałasem zostały uchwalone właśnie na lata 2024–2029, a więc w momencie pisania niniejszego artykułu nie minął jeszcze wyznaczony okres. Po raz kolejny ujawnia się tendencja wprowadzania w zakresie ochrony przed hałasem narzędzi bezzębnych, które nie mogą służyć wyciąganiu konsekwencji z naruszeń norm dotyczących hałasu.

7. Aspekty prawne zarządzania hałasem na poziomie wojewódzkim i uszczuplenie kompetencji miast powiatowych

Artykuł 119a POŚ wprowadza obowiązek opracowania przez marszałka województwa projektu uchwały w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. Jest to stosunkowa nowa regulacja, wprowadzona na mocy nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 30 sierpnia 2019 r. Nowelizacja ta spowodowała szereg zmian w systemie zarządzania hałasem z punktu widzenia kompetencji powiatu, a więc i wielu dużych miast, które najbardziej borykają się z problemem zanieczyszczenia hałasem drogowym. Obowiązujący art. 119a zastąpił w pewnym zakresie uchylony art. 119 POŚ. W tym miejscu warto się zatrzymać i przyrzeć najpierw uchylonemu przepisowi. Jak wskazano we wspomnianym już wyroku TSUE (sygn. akt C-602/21), art. 119 POŚ zobowiązywał władze do opracowywania planów jedynie w razie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Odpowiadający mu art. 8 Dyrektywy 2002/49 dotyczył jednak wszystkich obszarów graniczących z drogami głównymi oraz kolejowymi, niezależnie od przekroczenia poziomu hałasu. Polski przepis zawęził więc przedmiotowo katalog terenów podlegających umieszczeniu w uchwale tylko do tych, gdzie zarejestrowano przekroczenie norm. Jest to o tyle ważne, że celem transponowanej Dyrektywy oraz konkretnie tej regulacji jest zmniejszenie istniejącego poziomu zanieczyszczenia oraz zapobieganie nowym przekroczeniom, a więc zagwarantowanie tzw. ochrony biernej. Tymczasem, polski ustawodawca ograniczył się tylko do jednego celu dyrektywy, czyli do redukcji emisji w miejscach, gdzie ich poziomy są zbyt wysokie. Organem właściwym dla przygotowania projektu programu ochrony środowiska przed hałasem na gruncie art. 119 POŚ był, w zależności od rodzaju terenu, starosta powiatowy lub marszałek województwa. Program był następnie

przyjmowany w drodze uchwały właściwego organu kolegialnego. Wcześniejszy kształt tej normy nie uwzględnił wymogu zawartego w art. 8 Dyrektywy 2002/49/WE, ponieważ pominięto obowiązek przyjęcia programu ochronnego dla terytoriów, gdzie przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu nie zauważono. Było to uchybienie istotne także dla innego narzędzia służącego ochronie przed hałasem, a mianowicie obszarów cichych z art. 118b POŚ. Elementem opracowania programu ochrony środowiska przed hałasem ma być wskazanie terenów, które spełniają kryteria uznania ich za obszary ciche w aglomeracji lub poza nią. Jest to dodatkowy środek ochrony klimatu akustycznego, który służy jednak innemu celowi, niż plan ochrony środowiska przed hałasem, ponieważ z założenia obejmuje wskazany obszar miasta lub powiatu a nie całą jego powierzchnię.

W związku z uchyleniem art. 119 POŚ, doszło do jeszcze jednej, ważnej zmiany, która ograniczyła kompetencję miast w zakresie zarządzania hałasem. Przenosząc kompetencję uchwalania programów ochrony środowiska przed hałasem na szczebel wojewódzki, ustawodawca odebrał powiatom, i tym samym miastom na prawach powiatu możliwość przyjmowania programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko wynikających z art. 84 POŚ, które dotyczyłyby hałasu. Akty, które zostały w tym trybie uchwalone straciły więc ważność. Art. 84 POŚ daje możliwość przyjmowania aktu prawa miejscowego, który służy do zarządzania poziomem różnego rodzaju emisji. Ta kompetencja nie jest sprecyzowana pod kątem adresata a jej zakres przedmiotowy nie może być dowolny. Do przyjęcia aktu prawa miejscowego wynikającego z tego przepisu potrzebne jest istnienie przepisów szczególnych. Jako przykład można za K. Gruszeckim wskazać wojewódzkie programy ochrony powietrza wynikające z art. 91 POŚ (Gruszecki 2022: art. 84). W przypadku hałasu analogiczną regulację jest wojewódzki program ochrony przed hałasem. Ustawa – Prawo ochrony środowiska zawiera kilka podobnie brzmiących narzędzi dotyczących zarządzania poziomem emisji w środowisku, które różnią się od siebie w detalach, ale zważają na podziale kompetencji wśród jednostek samorządowych. Od artykułu 84 POŚ należy zatem odróżnić wynikającą z art. 17 POŚ kompetencję JST do uchwalania programów ochrony środowiska. Pierwsze narzędzie, jak już wspomniano, jest przykładem aktu prawa miejscowego, należącego w hierarchii źródeł prawa do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że jego postanowienia mogą określać w sposób generalny i abstrakcyjny prawa i obowiązki adresatów, które następnie mogą być skonkretyzowane na podstawie decyzji lub innych władczych form działania administracji. Uchwała wynikająca z art. 17 POŚ, której przyjęcie jest obligatoryjne dla JST na każdym szczeblu, zawiera natomiast jedynie normy o charakterze kierunkowym a więc nie konkretyzuje uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Pierwotnie program ochrony środowiska przed hałasem należał do kompetencji starostów powiatów ale na mocy nowelizacji przeniesiono to uprawnienie na szczebel samorządowy wojewódzkiego.

Tym samym, w gestii dużych miast – miast na prawach powiatu – pozostawiono narzędzie bezżębne a odebrano takie, które służy realnemu kształtowaniu polityki zarządzania hałasem. Należy zauważyć, że zgodnie z zasadą subsydiarności, jeżeli mniejsza wspólnota samorządowa jest w stanie wykonywać określone zadania, to nie powinny być one realizowane przez większą wspólnotę. Wobec braku sankcji za niezrealizowanie działań wyznaczonych przez program ochrony województwa przed hałasem oraz programowy charakter uchwał, o których mowa w art. 17 POŚ możliwość przyjęcia aktu prawa miejscowego na terenie miasta, który zawierałby normy dotyczące zarządzania hałasem, ze wszystkimi ograniczeniami, jakie się z tym wiąże, mogłoby przynieść skutek w postaci redukcji zanieczyszczenia hałasem.

8. Strategiczne mapy hałasu

Początki procesu mapowania stanu akustycznego środowiska w Polsce sięgają przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Wówczas po raz pierwszy wykonano pomiary hałasu w środowisku dla trzech polskich miast: Warszawy, Poznania i Wrocławia. Warunki techniczne uniemożliwiały pokazywanie zasięgu hałasu o określonym poziomie i z tej przyczyny nie można było oszacować ilości osób zagrożonych tą emisją. Postęp techniczny lat 90 umożliwił wykonanie badań na poziomie europejskim. Ich wyniki stanowiły asumpt do zorganizowania w 1997 roku międzynarodowej konferencji naukowej w Kopenhadze, której konsekwencją było m.in. zainicjowanie prac nad Dyrektywą 2002/49/WE i w konsekwencji wprowadzenie obowiązku monitorowania poziomu hałasu w środowisku dla wszystkich państw członkowskich. Mapy są sporządzane dla miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz, dla terenów poza miastami, przez zarządzającego drogą, linią kolejową lub lotniskiem zaliczonymi do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach. Wprowadzono także przepis blankietowy zobowiązujący ministra do spraw środowiska do wydania szczegółowego rozporządzenia w zakresie tworzenia strategicznych map hałasu, które po raz pierwszy przyjęto dopiero w dniu 1 lipca 2021 r.

Sporządzanie strategicznych map hałasu jest obligatoryjne m.in. w przypadku dróg, po których rocznie porusza się ponad 3 mln pojazdów. W 2022 r. było to ok. 13 783 km dróg, co stanowiło wzrost o ok. 27% w porównaniu do poprzedniej rundy mapowania. Oznacza to, że ruch samochodowy w Polsce znacząco się zwiększył w stosunku do 2020 r., kiedy prowadzono ostatnią rundę pomiarów. Znaczący ich odsetek pozostaje w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a zaledwie 642 km stanowią drogi miejskie zarządzane przez prezydentów miast na prawach powiatu. Z tych danych można wnioskować, że zanieczyszczenie hałasem drogowym to nie jest wyłącznie problem dużych miast ale także terenów wiejskich, w okolicy których znajdują się autostrady. Kwestia ta jest podnoszona

przez sołtysów np. w pracach Sejmu obecnej kadencji (Podkomisja stała do spraw zdrowia publicznego 2025: 18).

Strategiczne mapy hałasu stanowią podstawę sporządzania wojewódzkich programów ochrony przed hałasem, o których wspomniano powyżej. Są także kluczowym narzędziem w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska, zwłaszcza, gdy są udostępnione w formie internetowej, jak w przypadku map sporządzonych dla Warszawy, Krakowa, czy Gdańska. Jak już wspomniano, dane zebrane w ramach mapowania podlegają przekazaniu do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który na ich podstawie przygotowuje cyklicznie raporty o stanie środowiska. Jest to więc ważny element wspomagający zarządzanie hałasem na poziomie miasta oraz na poziomie kraju. Warto zauważyć, że chociaż SMH stanowią cenne źródło informacji, w praktyce nie ma obowiązku wykorzystywania go w procesie decyzyjnym dotyczącym inwestycji miejskich. Mimo poważnych skutków zagrożenia hałasem, stwierdzonych m.in w PEP30, inwestycje mające na celu zmniejszenie hałasu drogowego nie podlegają z mocy prawa priorytetowej realizacji. Kierowanie się tymi informacjami, podobnie jak realizacja zadań zaplanowanych w wojewódzkich programach ochrony środowiska jest więc uzależniona od woli podmiotu realizującego zadanie.

9. Programy ochrony środowiska

Na podstawie art. 14 POŚ programy ochrony środowiska są jednym z podstawowych sposobów prowadzenia polityki ochrony środowiska na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Oprócz nich, ust. 1 tego artykułu wymienia także dokumenty programowe, programy i strategie, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jak wskazuje K. Gruszecki, katalog aktów planowania, za pomocą których prowadzona jest polityka ochrony środowiska, jest otwarty. Jednostki samorządu terytorialnego mają zatem swobodę w przyjmowaniu innych dokumentów, za pomocą których chcą kształtować swoją politykę ochrony środowiska, zgodnie z zasadą pomocniczości (Gruszecki 2025: art. 14).

Sporządzanie programów ochrony środowiska należy do obowiązków organów wykonawczych wszystkich trzech JST z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa na zasadach określonych w odrębnej ustawie. Nie stanowią one źródeł prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym nie można na ich podstawie nakładać na jednostki żadnych obowiązków. Na podstawie art. 17 ust. 1 w programie ochrony środowiska należy zawrzeć cele, o których mowa w strategii rozwoju, programach i dokumentów programowych określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z tej przyczyny, jeżeli w strategii PEP30, pośród elementów środowiska naturalnego podlegającego ochronie pojawił się także klimat akustyczny to znaczy, że w aktach niższego rzędu również musi się on pojawić, by system pozostał spójny. Także obowiązek zasięgnięcia opinii

organu wyższego w hierarchii, który wynika z art. 17 ust. 2 umożliwia merytoryczne zweryfikowanie aktu jeszcze zanim zostanie on przyjęty. Z drugiej strony, jak wskazuje M. Bar, nie można znaleźć w ustawie wymogu, aby akt był zgodny z aktem przyjętym przez organ wyższego szczebla. Wszelako art. 17 ust. 2 nakazuje jedynie pozyskać opinię. W związku z tym niemożliwe jest uchylenie wadliwego programu w trybie nadzorczym ponieważ kryterium nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego jest jej zgodność z prawem. Dla porządku należy zaznaczyć, że przepisy dotyczące ustanawiania programów ochrony środowiska zostały znowelizowane od czasów, kiedy komentarz M. Bar został opublikowany. Analiza prawnoporównawcza wskazuje jednak, że nie uległy one zmianie co do istoty, a jedynie co do formy oraz na skutek zastąpienia sformułowania „polityka ekologiczna” określeniem „polityka ochrony środowiska”, o czym była mowa na początku tego rozdziału. Należy podkreślić, że do dziś sformułowania te są stosowane wymiennie, czego najlepszym przykładem jest strategia PEP30. Z tej przyczyny godzi się uważać treść komentarza M. Bar za aktualną (Bar 2001: art. 17).

Ostatnią sprawą, którą warto omówić w kwestii programów ochrony środowiska jest obowiązek sporządzania raportów z ich wykonania, które tworzy się co dwa lata i przedstawia do zaopiniowania organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego a następnie przekazuje do jednostki nadrzędnej. Ten obowiązek stanowi rzadki przykład polskiej regulacji mającej na celu częste wyciąganie wniosków i przedstawiania sprawozdania z realizacji z przygotowywanych strategii i programów, których charakter obowiązywania jest miękki. Należy to rozwiązanie zdecydowanie zaaprobować chociaż, ponownie, rozwiązanie to nie stwarza realnych konsekwencji w razie uchybienia obowiązkom w niemu określonym.

10. Wnioski

W przedmiotowym opracowaniu przedstawiono kluczowe akty prawne, które stanowią zręby polityki zarządzania hałasem w Polsce. Wspólną cechą omówionych dokumentów jest ich niewiążący charakter, zorientowany na informowanie o zagrożeniach w zakresie ochrony środowiska i zdrowia publicznego. W artykule przedstawiono wybrane, najważniejsze akty prawne odnoszące się do sposobu zarządzania hałasem na poziomie polityki publicznej jednakże również inne akty prawne, o charakterze technicznym mają istotny wpływ na praktykę ograniczania hałasu drogowego. Pośród nich należy wymienić na przykład Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie poziomu dźwięku pojazdów silnikowych i zamiennych układów tłumiących lub Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. W literaturze dotyczącej hałasu podkreśla się, że na jakość ochrony przed hałasem,

poza działaniami planistycznymi, wpływa też szereg działań w zakresie organizacji ruchu, redukujących hałas u źródła. Działania zależą od woli organów sprawujących nadzór nad ruchem drogowym i mają charakter techniczny. Ich celem, jak wskazuje W. Gardziejczyk jest zmniejszanie natężenia ruchu samochodowego, udziału pojazdów ciężarowych w ruchu drogowym oraz nadmiernej prędkości pojazdów (Gardziejczyk 2015: 83).

Stan polskich przepisów w zakresie ochrony przed hałasem odzwierciedla słabość regulacji unijnych. Mimo ambitnych celów wyznaczonych w Europejskim Zielonym Ładzie i rzetelnym analizom sporządzanym regularnie przez Europejską Agencję Środowiska nie widać narzędzi, które mogłyby posłużyć do redukcji hałasu o 30% w stosunku do poziomów z 2017 r., co stanowi założenie Europejskiego Zielonego Ładu.

De lege ferenda, podsumowując najważniejsze zagadnienia dotyczące ograniczania hałasu drogowego w mieście należy zauważyć, że obecne normy dotyczące poziomu hałasu w środowisku ustalone w drodze rozporządzenia ministra środowiska są stanowczo zbyt wysokie, co przekłada się na fałszywe dane odnośnie poziomu zagrożenia hałasem w Polsce. W PEP30 wyrażono wolę zmiany rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomu hałasu w środowisku w razie, gdyby pomiary wykazały taką potrzebę. Dopóki jednak wyniki pomiarów są zgodne z zawyżonymi względem rekomendacji WHO normami określonymi w rozporządzeniu polski prawodawca nie ma powodu twierdzić, że dochodzi do przekroczeń. Należy zacząć więc od znowelizowania przedmiotowego rozporządzenia, które powinno mieć na celu obniżenie norm dopuszczalnego poziomu hałasu drogowego w środowisku i usunięcie niepotrzebnie wielu kategorii dotyczących szeroko rozumianej zabudowy mieszkaniowej.. Następnie, należy przywrócić powiatom kompetencję uchwalania programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko z art. 84 POŚ i z powrotem przyjąć przepis na wzór uchylonego art. 119 POŚ, który umożliwiłby wydanie aktu prawa miejscowego regulującego kwestię ochrony środowiska przed hałasem na poziomie powiatowym.

Opisany powyżej katalog aktów składających się na politykę zarządzania hałasem drogowym w Polsce nie wyczerpuje wszystkich narzędzi strategicznych i planistycznych dotyczących tego zagadnienia. Dokumenty takie, jak Krajowa Polityka Miejska 2030, Regionalne Plany Transportowe uchwalane dla poszczególnych województw i inne uchwalane na poziomie krajowym oraz regionalnym akty także zawierają opracowania dotyczące hałasu drogowego jednakże, ze względu na ich niewielką objętość oraz znaczenie dla praktyki zarządzania hałasem w mieście zdecydowano się ich nie uwzględniać w niniejszym opracowaniu.

Odpowiadając na pytanie zadane we wstępie pracy, a więc czy obowiązująca polityka zarządzania hałasem gwarantuje organom publicznym różnych szczebli ustrojowych odpowiednie narzędzia do zapobiegania, unikania i redukcji hałasu drogowego należy stwierdzić, że nie daje ona takiej gwarancji. Opisane powyżej na-

rządzą służyć informowaniu i sprawozdawczości, a także wyznaczają cele ochrony klimatu akustycznego, ale ich nieprzestrzeganie nie rodzi konsekwencji prawnych ani finansowych zatem trudno jest mówić o ich skuteczności. Najważniejszym kierunkiem na nadchodzące lata jest obniżenie dopuszczalnych progów hałasu oraz przyjęcie narzędzi, które mogą rodzić konsekwencje dla samorządów nierealizujących wojewódzkich programów ochrony środowiska. Bez tego cel zadbania o bezpieczeństwo akustyczne kraju pozostanie w sferze marzeń.

Wykaz skrótów

PEP30 – Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej.
POŚ – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.
UIOŚ – Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska.
SMH – Strategiczna Mapa Hałasu.

Bibliografia

Akty prawne

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4.11.1950 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz.U. Nr 178, poz. 1841.
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 540/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie poziomu dźwięku pojazdów silnikowych i zamiennych układów tłumiących oraz zmieniające dyrektywę 2007/46/WE i uchylające dyrektywę 70/157/EWG.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 271.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na strategicznych mapach hałasu, sposobu ich prezentacji i formy ich przekazywania. Dz.U. z 2021 poz. 1325.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 271.
Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647).
Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Dz.U. UE L 189 z 2002 r., z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. poz. 2087.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt C-602/21, Komisja p. Polsce.
Wyrok NSA z 19.08.2010 r., II OSK 1159/10, LEX nr 746413.
Wyrok ETPC z 22.11.2011 r., 24202/10, Zammit Maempel v. Malta, Lex nr 1056543.

Archiwalia

Kancelaria Sejmu, [Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis prac podkomisji stałej do spraw zdrowia publicznego \(nr 13\) z dnia 6 marca 2025 r.](#) (dostęp: 20.02.2026).

Opracowania

- Bar, Magdalena. 2001. Komentarz do art. 17. W: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) Jerzy Jendrośka, Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.
- Ciechanowicz-McLean, Janina. 2009. *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gardziejczyk, Władysław. 2015. Wybrane problemy ochrony przed hałasem drogowym. *Inżynieria Ekologiczna*, 45, 82–88.
- Gruszecki, Krzysztof. 2025. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 26.04.2026.
- Hausner, Jerzy. 2007. Politics vs. public policy. *Journal of Public Governance* 1(1), 43–60.
- Jendrośka, Jerzy, Magdalena Bar. 2008. Czynniki wpływające na implementację wspólnotowego prawa ochrony środowiska w Polsce. W: *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) Jerzy Jendrośka, Magdalena Bar, 47–68. Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.
- Kalda, Galya. 2020. *Ochrona przed hałasem*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Korzeniowski, Piotr. 2012. *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kistowski, Mariusz. 2010. Bierna ochrona krajobrazu jako podstawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka. *Przegląd Przyrodniczy XXI* 1, 18–30.
- Paczuski, Ryszard. 1994. *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Partyk, Aleksandra. 2023. *Polska źle walczy z hałasem. Omówienie wyroku TS z dnia 20 kwietnia 2023 r., C-602/21 (Komisja p. Polsce)*. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 26.04.2026.
- Poniatowski, Piotr. 2021. (Nie)wystarczające środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy. *Transformacje Prawa Prywatnego*, 3: 49–83.
- Poniatowski, Piotr. 2022. Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej. *Palestra* 6: 67–84.
- Szruba, Maria. 2020. Ochrona przed hałasem komunikacyjnym. *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne* 5: 74–82.
- Stelmasiak, Jerzy. 2014. Bezpieczeństwo ekologiczne. W: *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego: aspekty materialnoprawne*, (red.) Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Kamil Sikora, 152–160. Warszawa: Wolters Kluwer.

Źródła internetowe

- Strategiczna Mapa Hałasu dla Miasta Gdańska 2022–2027. Gdańsk.pl. Dostęp: 28.05.2025. <https://www.gdansk.pl/zielony-gdansk/portal-mapy-akustycznej-gdanska-2022-2027,a,255680>.
- Strategiczna Mapa Hałasu dla Miasta Krakowa 2022–2027. Urząd Miasta Krakowa. Dostęp: 28.05.2025. https://msip.um.krakow.pl/kompozycje/?config=config_halas_22.json.
- Strategiczna Mapa Hałasu dla m.st. Warszawy 2022–2027. Urząd m. st. Warszawy. Dostęp: 28.05.2025. https://mapa.um.warszawa.pl/mapaApp1/mapa?service=mapa_akustyczna.

Dokumenty

- Komisja Europejska 2021. Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby, COM (2021), Bruksela.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Brak roku publikacji. Raport o stanie akustycznym środowiska w Polsce na podstawie wyników realizacji strategicznych map hałasu – wyniki IV rundy mapowania.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Brak roku publikacji. Raport o stanie akustycznym środowiska na podstawie wyników realizacji map akustycznych z II rundy mapowania.
- Centrum Badań Marketingowych INDICATOR. 2024. Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski 2024: Raport z badania trackingowego.
- European Environment Agency, Environmental noise in Europe 2025 (2025) (EEA Report No. 05/2025), Publications Office of the European Union. Dostęp: 15.02.2026. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-noise-in-europe-2025>.
- Komisja Europejska. 2023. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE (COM(2023), Wydawnictwo internetowe EUR-Lex.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-03-16
accepted 2026-04-29



Rekwizycje i świadczenia wojenne w systemie prawa publicznego

Requisitions and war burdens in the public law system

MARCIN KONARSKI

ORCID: 0000-0001-8791-884X, [e-mail](#)

Citation: Konarski, Marcin. 2026. Rekwizycje i świadczenia wojenne w systemie prawa publicznego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 63–80. DOI: 10.25167/osap.6162

Abstract: The article analyses war burdens and requisitions as specific instruments of public law designed to safeguard the state's defence needs. It posits that even in times of war, mobilisation or other security threats, these institutions remain bound by the principles of the rule of law, in particular legality, proportionality and the requirement for judicial review. Accordingly, an attempt is made to answer questions concerning the legal nature of war burdens, the relationship between them and requisitions, their place within the structure of emergency administration, and the impact of contemporary technological threats on the scope of their application. The study was based on a dogmatic-legal approach, utilising a linguistic, systemic and functional interpretation of provisions of national and international law, supplemented by elements of comparative analysis. The analysis carried out has shown that war contributions constitute a specific form of public burden imposed by the state on citizens and economic operators, whereas requisitions operate primarily within the framework of the law of armed conflicts and have a different basis for their legitimacy. It was also established that technological development and the digitalisation of state infrastructure require a reinterpretation of traditional categories of property and may lead to the regulation of intangible assets and digital resources as well. Consequently, it was concluded that maintaining the effectiveness of the institutions in question requires a clear statutory basis, the temporary nature of the intervention, adequate compensation mechanisms, and effective oversight of legality. Only such solutions allow maintaining a balance between the imperative of state security and the protection of individual rights.

Keywords: war burdens, requisitions, emergency administration, proportionality, rule of law

Abstrakt: Artykuł poświęcono analizie świadczeń wojennych oraz rekwizycji jako szczególnych instrumentów prawa publicznego służących zabezpieczeniu potrzeb obronnych państwa. Przyjęto tezę, że także w warunkach wojny, mobilizacji lub innego zagrożenia bezpieczeństwa instytucje te pozostają związane zasadami państwa prawa, zwłaszcza legalizmem, proporcjonalnością oraz wymogiem kontroli sądowej. W związku z tym podjęto próbę odpowiedzi na pytania dotyczące charakteru prawnego świadczeń wojennych, relacji między nimi a rekwizycjami, ich miejsca w strukturze administracji nadzwyczajnej oraz wpływu współczesnych zagrożeń technologicznych na zakres ich stosowania. Badanie oparto na metodzie dogmatycznoprawnej, wykorzystując wykładnię językową, systemową i funkcjonalną przepisów prawa krajowego oraz międzynarodowego, uzupełnioną o elementy analizy porównawczej. Przeprowadzona analiza wykazała, że świadczenia wojenne stanowią szczególną postać ciężaru publicznego nakładanego przez państwo na obywateli i podmioty gospodarcze, natomiast rekwizycje funkcjonują przede wszystkim w reżimie prawa konfliktów zbrojnych i mają odmienną podstawę legitymizacyjną. Ustalono również, że rozwój technologii oraz cyfryzacja infrastruktury państwa wymagają reinterpretacji tradycyjnych kategorii mienia i mogą prowadzić do objęcia regulacją także dóbr niematerialnych oraz zasobów cyfrowych. W konsekwencji stwierdzono, że utrzymanie efektywności omawianych instytucji wymaga jednoznacznej podstawy ustawowej, czasowości ingerencji, adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych oraz skutecznej kontroli legalności. Tylko takie rozwiązania pozwalają zachować równowagę między imperatywem bezpieczeństwa państwa a ochroną praw jednostki.

Słowa kluczowe: świadczenia wojenne, rekwizycje, administracja nadzwyczajna, proporcjonalność, państwo prawa

1. Wstęp

Instytucja świadczeń wojennych, definiowana jako zespół publicznoprawnych obowiązków nakładanych na obywateli oraz podmioty gospodarcze na potrzeby obrony państwa, stanowi jeden z najstarszych i najbardziej trwałych elementów europejskiej kultury prawnej. Jej geneza – sięgająca wczesnych epok historycznych – dowodzi, że państwo, niezależnie od stopnia rozwoju swoich struktur, zawsze dążyło do zabezpieczenia zdolności obronnych poprzez mobilizację zasobów ludności. Konstrukcja ta, mimo głębokich przemian ustrojowych i społecznych, przetrwała do współczesności, co świadczy o jej fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych (Konarski 2020: 83–109).

Już w średniowiecznych porządkach prawnych obowiązek udziału w obronie grodu, dostarczania koni, żywności czy wykonywania prac fortyfikacyjnych stanowił naturalny element przynależności do wspólnoty politycznej, a nie ciężar nadzwyczajny (Konarski 2019a: 111–131; ibidem 2019b: 63–86; Skurdauskienė 2020: 145–163; Čelkis 2022: 51–73; Łopatecki 2022: 175–199). W realiach feudalnych świadczenia te wpisywały się w strukturę wzajemnych zobowiązań między władcą a poddanymi i były funkcjonalnym korelatem ochrony zapewnianej przez zwierzchnika. Ograniczone możliwości organizacyjne wczesnych struktur pań-

stwowych sprawiał, że korzystanie z pracy i majątku ludności było warunkiem *sine qua non* prowadzenia działań obronnych.

W epoce nowożytnej, wraz z rozwojem stałych armii i profesjonalizacją aparatu państwowego, zakres świadczeń ulegał racjonalizacji i formalizacji, lecz nie zanikał. Od czasu rewolucji francuskiej umacniała się koncepcja ścisłego związku między obywatelstwem a obowiązkiem służby oraz wsparcia logistycznego sił zbrojnych (Konarski 2019: 113–135; ibidem 2021c: 25–50; ibidem 2022b: 131–150). W XIX wieku, w ramach idei obrony powszechnej, świadczenia wojenne zostały ustawowo ukształtowane jako element systemu ciężarów publicznych, porównywalny z podatkami czy poborem wojskowym (Konarski 2020a: 73–96).

W II Rzeczypospolitej instytucja ta osiągnęła wysoki stopień rozbudowy normatywnej jako istotny element planowania mobilizacyjnego. Obowiązki rzeczowe i osobiste zabezpieczały zaplecze armii, odzwierciedlając zarówno ograniczone zasoby ekonomiczne państwa, jak i dominujące w Europie modele organizacji obrony (Konarski 2020b: 335–351; ibidem 2021: 81–101; ibidem 2021a: 91–114; ibidem 2021b: 17–42; ibidem 2023b: 201–222; Podolska-Meducka 2022: 12–47; Tkaczuk 2024). Okres powojenny przyniósł kontynuację tej konstrukcji w warunkach gospodarki centralnie planowanej (Konarski 2023: 47–68), a następnie jej utrzymanie po 1989 r., co świadczy o trwałości systemowej tej instytucji.

Współcześnie świadczenia wojenne zostały kompleksowo uregulowane w ustawie z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹, która zastąpiła wcześniejsze akty prawne, tworząc zintegrowany model systemu obrony narodowej. Regulacja ta uwzględnia standardy demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 85 Konstytucji RP², zgodnie z którą obrona Ojczyzny jest obowiązkiem każdego obywatela (Safjan & Bosek [red.] 2016: 1887–1896). Ustawa wyróżnia trzy stany funkcjonowania państwa – pokój, zwiększoną gotowość obronną i wojnę – przypisując każdemu z nich odmienny zakres obowiązków. Konstrukcja ta umożliwia stopniowanie obciążeń oraz zapewnia ich proporcjonalność względem skali zagrożenia, wpisując instytucję świadczeń wojennych w ramy współczesnego konstytucjonalizmu.

2. Cel i metodologia

Celem niniejszego opracowania jest wieloaspektowa analiza instytucji świadczeń wojennych oraz rekwizycji, przeprowadzona z perspektywy dogmatyki prawa publicznego i teorii prawa administracyjnego. Zasadniczym przedmiotem analizy jest rekonstrukcja normatywnej konstrukcji tych instytucji, rozumiana jako

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.

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

odtworzenie ich elementów przedmiotowo istotnych: przesłanek zastosowania, podmiotów zobowiązanych, zakresu ingerencji, trybu nakładania obowiązków oraz mechanizmów kontrolnych i kompensacyjnych. Rekonstrukcja ta ma charakter systemowy – obejmuje zarówno regulacje prawa krajowego, jak i normy prawa międzynarodowego odnoszące się do rekwizycji w warunkach konfliktu zbrojnego.

Drugim celem jest określenie miejsca analizowanych instytucji w strukturze prawa publicznego. Chodzi tu nie tylko o ich formalne usytuowanie w obrębie prawa administracyjnego, lecz o odpowiedź na pytanie, czy stanowią one element klasycznych konstrukcji ciężarów publicznych, czy też tworzą odrębną kategorię administracji nadzwyczajnej, aktywowanej w sytuacjach zagrożenia egzystencjalnego państwa. W tym kontekście konieczne jest rozważenie relacji świadczeń wojennych do takich instytucji, jak daniny publiczne, wyłączenie, reglamentacja administracyjna czy obowiązki o charakterze policyjnym.

Celem opracowania jest analiza charakteru prawnego świadczeń wojennych i rekwizycji przez pryzmat teorii stosunku administracyjnoprawnego (Wise 1945: 58–85). Badanie to zmierza do ustalenia, czy mamy do czynienia z typowym władczym stosunkiem administracyjnym o charakterze konkretnym i indywidualnym, czy też z konstrukcją o cechach hybrydowych, w której elementy publicznoprawne przenikają się z quasikontraktowymi mechanizmami kompensacyjnymi. Analiza ta obejmuje również problem intensywności ingerencji w sferę praw podmiotowych oraz dopuszczalnych granic uznania administracyjnego.

Czwartym celem jest wyznaczenie konstytucyjnych i filozoficznych granic ingerencji państwa w sferę praw jednostki w warunkach wojny lub podwyższonego zagrożenia bezpieczeństwa. Chodzi o określenie, w jakim zakresie bezpieczeństwo zbiorowe może uzasadniać ograniczenie prawa własności, wolności działalności gospodarczej czy autonomii osobistej oraz jakie standardy kontroli – w szczególności zasada proporcjonalności, równości i ochrony istoty praw – powinny znaleźć zastosowanie. Analiza ta ma również wymiar aksjologiczny: dotyczy konfliktu między koncepcją państwa jako wspólnoty solidarności a liberalnym paradygmatem prymatu jednostki.

Badanie ma charakter dogmatyczno-teoretyczny, osadzony w metodologii nauk prawnych. Podstawową metodą jest wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna przepisów prawa krajowego oraz norm prawa międzynarodowego regulujących rekwizycje. Wykładnia językowa pozwala na ustalenie zakresu znaczeniowego pojęć takich jak „świadczenie”, „rekwizycja”, „potrzeby obronne” czy „stan wojny” (Pietrasz 2022: 123–127; Konarski 2022: 76–77; ibidem 2023c: 80–83). Wykładnia systemowa umożliwia umiejscowienie tych instytucji w szerszym kontekście konstytucyjnych zasad ustrojowych oraz relacji między poszczególnymi gałęziami prawa publicznego. Z kolei wykładnia funkcjonalna pozwala na ocenę, czy przyjęte rozwiązania realizują cel, jakim jest zapewnienie efektywności systemu obronnego przy jednoczesnym zachowaniu standardów państwa prawnego.

Uzupełniając zastosowano analizę konstrukcji stosunku administracyjno-prawnego, w szczególności w zakresie jego elementów podmiotowych, przedmiotowych i treściowych, a także charakteru prawnego aktu nakładającego obowiązek. Istotne znaczenie ma również odniesienie do klasycznych kategorii administracji nadzwyczajnej, w tym administracji wojennej, jako szczególnej postaci wykonywania władzy wykonawczej w sytuacjach kryzysowych. Pozwala to na ustalenie, czy świadczenia wojenne stanowią wyjątek od „normalnego” modelu administracji, czy też jego immanentny, choć aktywowany warunkowo, komponent.

Integralnym elementem metodologii jest refleksja prawnofilozoficzna nad relacją między bezpieczeństwem zbiorowym a autonomią jednostki. Analiza ta odwołuje się do podstawowych kategorii filozofii prawa, takich jak dobro wspólne, solidarność, godność osoby ludzkiej czy zakaz instrumentalizacji człowieka (Bator 2025: 17–23). Umożliwia to ocenę, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest traktowanie jednostki jako podmiotu zobowiązanego do ponoszenia szczególnych ciężarów w imię ochrony wspólnoty politycznej (Potrzeszcz 2020: 219–233).

Niniejsza analiza opiera się na tezie, że nawet w warunkach zagrożenia egzystencjalnego państwo pozostaje związane prawem, a administracja nadzwyczajna nie funkcjonuje poza systemem normatywnym, lecz w jego ramach. Wojna lub stan podwyższonej gotowości obronnej nie stanowią „strefy wyjętej spod normatywności”, lecz wymagają tym bardziej precyzyjnej racjonalizacji działań władzy publicznej. Oznacza to konieczność utrzymania kontroli legalności, przejrzystości podstaw prawnych oraz proporcjonalności ingerencji (Konarski 2026: 88–99). Przyjęcie tej tezy determinuje dalsze rozważania i stanowi fundament oceny instytucji świadczeń wojennych oraz rekwizycji w perspektywie współczesnego państwa prawa.

3. Świadczenia wojenne jako szczególny ciężar publiczny

Świadczenia wojenne należy kwalifikować jako szczególną kategorię ciężaru publicznego, którego konstrukcja normatywna sytuuje się na pograniczu klasycznych obowiązków administracyjnoprawnych oraz instytucji właściwych administracji nadzwyczajnej (Konarski 2023c: 79–100). Stanowią one publicznoprawny obowiązek o charakterze osobistym bądź rzeczowym nakładany w drodze władczego aktu organu administracji w celu zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa (Konarski 2020c: 43–60; Nikolic 2023: 46–62). Wykazują zatem podobieństwo do innych form ingerencji państwa w sferę praw podmiotowych jednostki, takich jak daniny publiczne, obowiązki reglamentacyjne czy różnego rodzaju świadczenia administracyjne. Jednocześnie jednak ich specyfika polega na bezpośrednim powiązaniu z konstytucyjną funkcją obronną państwa oraz na nadzwyczajnym kontekście ich stosowania, który uzasadnia podwyższony poziom ingerencji w sferę własności i wolności osobistej.

Będąc przedmiotem rozważań świadczenia nie mają charakteru fiskalnego w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Nie służą bowiem zasilaniu budżetu państwa poprzez transfer środków pieniężnych, lecz polegają na skonkretyzowanym zachowaniu adresata normy – udostępnieniu nieruchomości, pojazdu, sprzętu, zasobów technicznych albo wykonaniu określonych prac o charakterze pomocniczym. Ich istotą jest zatem realne, materialne wsparcie potencjału obronnego, a nie redystrybucja środków finansowych. W tym sensie stanowią one ciężar funkcjonalny, ściśle związany z organizacją zaplecza logistycznego i infrastrukturalnego sił zbrojnych.

Z perspektywy teorii prawa administracyjnego nałożenie świadczenia wojennego prowadzi do powstania szczególnego stosunku administracyjnoprawnego. Jego źródłem jest jednostronny akt władczy organu administracji skierowany do indywidualnie oznaczonego adresata i kształtujący jego sytuację prawną w sposób konkretny. Treścią tego stosunku jest obowiązek oznaczonego działania – np. wykonania pracy – bądź obowiązek znoszenia ingerencji, polegającej na czasowym udostępnieniu rzeczy lub ograniczeniu sposobu korzystania z niej. Charakterystyczną cechą tej konstrukcji jest brak ekwiwalentności *sensu stricto*: adresat świadczenia nie uzyskuje świadczenia wzajemnego w rozumieniu cywilistycznym, a ewentualne mechanizmy rekompensaty mają charakter publicznoprawny i wynikają z przepisów ustawowych, a nie z zasady równorzędności stron.

Jednocześnie świadczenia wojenne nie pozostają poza systemem gwarancji właściwych prawu administracyjnemu. Akt nakładający obowiązek musi mieścić się w granicach ustawowego upoważnienia, spełniać wymogi formalne i materialne oraz podlegać kontroli sądowo-administracyjnej. Oznacza to, że nawet w warunkach mobilizacji czy podwyższonej gotowości obronnej organ administracji nie dysponuje nieograniczonym uznaniem, lecz działa w ramach wyznaczonych przez zasadę legalizmu (Konarski 2026: 88-99). Świadczenia wojenne należy zatem postrzegać nie jako konstrukcję pozasystemową, lecz jako szczególną postać administracji mobilizacyjnej, wpisaną w strukturę prawa administracyjnego, choć aktywowaną w sytuacjach o zwiększonej intensywności zagrożenia.

Kluczowym kryterium wyznaczającym dopuszczalne granice ingerencji pozostaje zasada proporcjonalności, stanowiąca immanentny element konstytucyjnego modelu ograniczania praw i wolności (Duniewska 2022: 9–26). Organ nakładający świadczenie wojenne zobowiązany jest wykazać, że zastosowany środek jest niezbędny dla realizacji celu obronnego, a więc że bez jego użycia ochrona bezpieczeństwa państwa byłaby niemożliwa bądź istotnie utrudniona. Równocześnie powinien on rozważyć, czy istnieją rozwiązania mniej dolegliwe dla jednostki, pozwalające osiągnąć ten sam efekt przy mniejszym stopniu ingerencji. Wreszcie zakres nałożonego obowiązku musi pozostawać adekwatny do wagi zagrożenia oraz rzeczywistych potrzeb obronnych, tak aby nie prowadził do nadmiernego i nieuzasadnionego obciążenia konkretnego podmiotu.

Naruszenie tych wymogów skutkuje przekroczeniem granic władztwa administracyjnego i może prowadzić do stwierdzenia niezgodności działania organu z konstytucyjną ochroną prawa własności oraz innymi prawami podmiotowymi. W tym sensie świadczenia wojenne, choć stanowią instrument o podwyższonej intensywności ingerencji, pozostają poddane rygorom państwa prawa. Ich szczególny charakter nie polega na wyłączeniu spod kontroli normatywnej, lecz na funkcjonalnym ukierunkowaniu na ochronę dobra wspólnego, przy jednoczesnym obowiązku zachowania równowagi między interesem publicznym a sferą autonomii jednostki.

4. Rekwizycje w prawie międzynarodowym a świadczenia wojenne w prawie krajowym

Rekwizycje w rozumieniu prawa międzynarodowego konfliktów zbrojnych stanowią instytucję ściśle związaną z sytuacją okupacji wojennej, a zatem z wykonywaniem władzy przez państwo nieposiadające suwerenności nad danym terytorium, lecz sprawujące nad nim faktyczną kontrolę (Dinstein 2019: 123–130). Ich normatywne ramy zostały ukształtowane przede wszystkim w regulaminie haskim z 1907 roku³, IV konwencji genewskiej z 1949 roku oraz protokole I z 1977 roku⁴, które wyznaczyły minimalne standardy postępowania wobec ludności cywilnej na terytorium okupowanym. Konstrukcja ta ma charakter wyjątkowy: stanowi odstępstwo od zasady nienaruszalności własności prywatnej, uzasadnione wyłącznie koniecznością prowadzenia działań wojennych (Cobbet 1937: 172–174).

Zgodnie z przyjętymi standardami rekwizycje mogą obejmować wyłącznie dobra i świadczenia rzeczywiście niezbędne dla potrzeb armii okupacyjnej (Benvenisti 2012: 101–106). Nie mają one charakteru dowolnego ani represyjnego; przeciwnie – ich dopuszczalność została ograniczona przez zasadę konieczności i proporcjonalności (Sassòli 2019: 410–412). Okupant zobowiązany jest uwzględniać możliwości ekonomiczne społeczeństwa oraz zakaz nadmiernego obciążania ludności cywilnej. Regulamin haski przewiduje również obowiązek wystawienia pokwitowania, co stanowi formalne potwierdzenie przejęcia mienia i tworzy podstawę do ewentualnych rozliczeń po zakończeniu konfliktu (Dinstein 2019: 126–127). Roszczenia z tego tytułu mają jednak charakter przede wszystkim międzypaństwowy – to państwo okupowane dochodzi odpowiedzialności wobec państwa okupującego, a nie jednostka bezpośrednio wobec organów okupacyjnych. Ochrona jednostki ma zatem charakter pośredni i systemowy, a nie indywidualnoprawny w ścisłym znaczeniu. Aksjologicznie rekwizycja jest instytucją

³ Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej, Dz.U. z 1927 r., Nr 21, poz. 161.

⁴ Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny z dnia 12 sierpnia 1949 roku, Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 z późn. zm.; Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 z późn. zm.

funkcjonującą w warunkach deficytu legitymacji władzy (Roberts 2006: 580–622). Okupant wykonuje kompetencje władcze nie na podstawie więzi obywatelskiej czy demokratycznego mandatu, lecz na podstawie faktycznego panowania militarnego nad terytorium. Z tego względu prawo międzynarodowe ogranicza jego kompetencje do minimum koniecznego dla zapewnienia porządku i prowadzenia działań wojennych, traktując rekwizycję jako wyjątek od zasady ochrony własności prywatnej oraz integralności majątku ludności cywilnej. W tym sensie instytucja ta jest obwarowana znacznie bardziej restrykcyjnymi przesłankami niż analogiczne obowiązki nakładane przez państwo na własnych obywateli.

Odmienne należy oceniać świadczenia wojenne w prawie krajowym. Są one elementem konstytucyjnego systemu ciężarów publicznych, wynikającym z założenia, że obrona państwa stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli (Staśkiewicz 2024: 5–6). W odróżnieniu od rekwizycji, ich źródłem jest suwerenna władza ustawodawcza państwa działająca w granicach konstytucji i podlegająca kontroli sądowej. Relacja między państwem a obywatelem ma charakter wewnętrzny, oparty na więzi prawnej i politycznej, co nadaje świadczeniom wojennym odmienną legitymizację aksjologiczną.

Z punktu widzenia konstrukcyjnego świadczenia te – o ile zostały ustanowione zgodnie z ustawą i w granicach konstytucji – nie rodzą automatycznego roszczenia odszkodowawczego. Strata wynikająca z legalnie nałożonego obowiązku mieści się bowiem w granicach dopuszczalnych obciążeń obywatelskich, analogicznie do innych ciężarów publicznych. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa aktualizuje się dopiero wówczas, gdy dojdzie do naruszenia prawa, przekroczenia granic proporcjonalności bądź niezgodnego z ustawą działania organu administracji. W ten sposób konstrukcja świadczeń wojennych wpisuje się w klasyczny model władztwa administracyjnego ograniczonego zasadą legalizmu.

Zatem zasadnicza różnica między rekwizycją a świadczeniem wojennym dotyczy zarówno podstawy legitymacyjnej, jak i zakresu ochrony jednostki. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z władzą okupacyjną, której kompetencje są ograniczone przez normy prawa międzynarodowego i której działania podlegają ocenie w płaszczyźnie odpowiedzialności międzypaństwowej. W drugim – z władzą suwerennego państwa działającego wobec własnych obywateli w ramach konstytucyjnie określonego systemu obowiązków publicznych (Safjan & Bosek [red.] 2016: 1878–1887). O ile rekwizycja ma charakter zewnętrzny i wyjątkowy, o tyle świadczenie wojenne jest instytucją wewnętrzną i systemowo zakorzenioną.

Kluczowy problem systemowy występuje jednak w sferze wzajemnego oddziaływania obu porządków normatywnych. W praktyce mogą wystąpić sytuacje quasirekwizycji, w których działania władzy – choć formalnie oparte na prawie krajowym – przybierają postać zbliżoną do przejęcia mienia bez dostatecznej podstawy ustawowej lub bez zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych. Dotyczy to zwłaszcza stanów nadzwyczajnych (Konarski 2020: 83–109), operacji

o charakterze międzynarodowym, a także konfliktów o niejednoznacznym statusie prawnym. W takich przypadkach rozstrzygnięcia wymaga, czy mamy do czynienia z legalnym świadczeniem wojennym, czy z działaniem przekraczającym granice dopuszczalnej ingerencji.

Szczególnego znaczenia nabierają te zagadnienia w kontekście współczesnych konfliktów hybrydowych, w których granica między wojną a pokojem ulega zatarciu (Schmitt [red.] 2017: 375–376). Działania zbrojne mogą współistnieć z operacjami informacyjnymi, cyberatakami czy ingerencją w infrastrukturę krytyczną. W takich warunkach przedmiotem potencjalnych świadczeń lub quasirekwizycji mogą stać się nie tylko dobra materialne, lecz również zasoby cyfrowe, systemy teleinformatyczne, dane czy moce obliczeniowe (Schmitt [red.] 2017: 532–533). Klasyczne pojęcia „mienia” i „zasobów wojskowych”, wypracowane w epoce gospodarki materialnej, wymagają więc reinterpretacji.

Tradycyjne regulacje konwencyjne nie odnoszą się wprost do dóbr niematerialnych ani do infrastruktury cyfrowej, co rodzi potrzebę adaptacji standardów ochronnych do nowych realiów technologicznych. Powstaje pytanie, czy przejęcie kontroli nad systemem informatycznym przedsiębiorstwa lub czasowe zobowiązanie do udostępnienia zasobów cyfrowych mieści się w klasycznej konstrukcji rekwizycji bądź świadczenia rzeczowego. Z perspektywy teorii prawa administracyjnego konieczne jest wówczas zachowanie tych samych gwarancji, które odnoszą się do dóbr materialnych: wyraźnej podstawy ustawowej, określoności zakresu ingerencji, proporcjonalności oraz kontroli sądowej.

Analiza relacji między rekwizycjami w prawie międzynarodowym a świadczeniami wojennymi w prawie krajowym prowadzi do wniosku, że choć instytucje te wykazują podobieństwo funkcjonalne, ich legitymizacja, zakres i mechanizmy ochronne są odmienne. O ile rekwizycja jest instytucją prawa wojennego ograniczającą arbitralność okupanta, o tyle świadczenie wojenne stanowi element konstytucyjnie ukształtowanego systemu obowiązków obywatelskich (Safjan & Bosek [red.] 2016: 1878–1887). Wspólnym mianownikiem obu konstrukcji pozostaje jednak zasada konieczności i proporcjonalności, która – niezależnie od kontekstu – wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w sferę własności i autonomii jednostki (Bator 2025: 24–32, 180, 388).

5. Świadczenia wojenne w strukturze administracji nadzwyczajnej państwa

Administracja wojenna stanowi szczególną kategorię dogmatyczną prawa administracyjnego, sytuującą się w obrębie szerzej rozumianej administracji nadzwyczajnej. Jej aktywizacja następuje w warunkach kryzysowych, w szczególności w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, mobilizacji lub wojny, kiedy standardowe mechanizmy działania aparatu państwowego okazują się niewystarczające

dla realizacji funkcji ochronnej⁵. Świadczenia wojenne wpisują się w ten model jako instrument prawny umożliwiający szybkie i efektywne uruchomienie zasobów osobowych i materialnych pozostających w dyspozycji społeczeństwa (Lewandowski 2019: 3–4). Tym samym stanowią one element szczególnej konfiguracji kompetencji administracji publicznej, zorientowanej na zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia egzystencjalnego.

Administracja nadzwyczajna charakteryzuje się przede wszystkim rozszerzeniem kompetencji organów władzy wykonawczej, co znajduje uzasadnienie w potrzebie sprawnego i scentralizowanego podejmowania decyzji. Towarzyszy temu dopuszczalność ograniczenia niektórych praw podmiotowych jednostki oraz wprowadzenie procedur o charakterze przyspieszonym, odbiegających od standardowego modelu postępowania administracyjnego. Intensyfikacja władztwa administracyjnego nie oznacza jednak dowolności ani wyjęcia działań organów spod reżimu prawnego. Administracja wojenna pozostaje administracją w sensie materialnym, albowiem jej działania muszą mieć podstawę ustawową, mieścić się w granicach kompetencji oraz podlegać kontroli legalności. Nawet w warunkach wojny nie dochodzi do zawieszenia zasady państwa prawnego, lecz do jej szczególnego przetestowania w sytuacji maksymalnej presji na efektywność działania władzy publicznej.

Formalnoprawne ujęcie administracji wojennej wymaga zatem zidentyfikowania konfliktu między koniecznością zwiększenia sprawności decyzyjnej a obowiązkiem zachowania gwarancji proceduralnych i materialnych. O ile ustawodawca może przewidywać uproszczone tryby działania, o tyle nie może wyłączyć konstytucyjnych zasad legalizmu, proporcjonalności czy kontroli sądowej. Administracja nadzwyczajna nie jest przeciwieństwem administracji „zwykłej”, lecz jej szczególną odmianą, funkcjonującą w zmienionym kontekście faktycznym, lecz nadal osadzoną w normatywnej strukturze państwa prawa.

Na płaszczyźnie filozoficznoprawnej centralne znaczenie zyskuje problem instrumentalizacji jednostki (Gromski 2018: 95–106). Świadczenia wojenne, jako instytucja umożliwiająca daleko idącą ingerencję w sferę wolności i własności, nasuwają konieczność rozważenia, czy jednostka nie zostaje zredukowana do roli środka realizacji celu państwowego, jakim jest obrona terytorium i suwerenności. Z perspektywy nauki prawa publicznego instytucja świadczeń wojennych sytuuje się pomiędzy liberalnym ujęciem relacji państwo – jednostka, akcentującym ochronę praw podmiotowych obywatela, a republikańskim modelem wspólnoty politycznej, w którym szczególne znaczenie przypisuje się solidarności obywatel-

⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. poz. 1907; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, Dz.U. poz. 1354.

skiej oraz obowiązku współuczestnictwa w realizacji dobra wspólnego. Właśnie na pograniczu tych dwóch tradycji ujawniają się podstawowe dylematy związane z dopuszczalnym zakresem świadczeń wojennych i granicami ingerencji państwa w sferę praw jednostki. Dotyczą one przede wszystkim poszukiwania równowagi między koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa a obowiązkiem poszanowania wolności i praw obywatelskich, stanowiących fundament demokratycznego państwa prawa.

Z jednej strony instytucja świadczeń wojennych opiera się na uznaniu autonomii jednostki i ochronie jej praw podmiotowych, z drugiej – przyjmuje, że w warunkach zagrożenia egzystencjalnego dobro wspólne może uzasadniać intensywniejszą ingerencję niż w czasie pokoju. Odpowiedzią na ryzyko instrumentalizacji nie jest zatem negacja samej instytucji, lecz wprowadzenie ścisłych warunków jej dopuszczalności. Należą do nich przede wszystkim ustawowa określoność obowiązków, która eliminuje możliwość ich dowolnego kształtowania przez administrację, czasowość ingerencji, ograniczająca jej trwanie do okresu rzeczywistej potrzeby, oraz pełna kontrolowalność działań organów przez niezależne sądy. Kluczowe znaczenie ma także niedopuszczalność arbitralności, rozumiana jako zakaz selektywnego, dyskryminacyjnego bądź nieproporcjonalnego obciążania poszczególnych podmiotów (Góra 2025: 171–196).

W tym ujęciu administracja wojenna nie może być postrzegana jako sfera zawieszenia etycznych i prawnych standardów, lecz jako obszar, w którym standardy te muszą zostać zachowane mimo szczególnej presji okoliczności. Ostatecznie bowiem legitymacja państwa w warunkach zagrożenia zależy nie tylko od skuteczności obrony, lecz także od zdolności do zachowania fundamentalnych zasad porządku konstytucyjnego.

6. Współczesne wyzwania – konflikt hybrydowy i dobra niematerialne

Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych oraz postępująca cyfryzacja infrastruktury państwa powodują, że tradycyjne kategorie materialnych zasobów obronnych ulegają istotnemu przekształceniu. Współczesne bezpieczeństwo państwa nie opiera się wyłącznie na środkach transportu, nieruchomościach czy sprzęcie technicznym w klasycznym, fizycznym rozumieniu, lecz w coraz większym stopniu na zasobach cyfrowych, systemach teleinformatycznych, sieciach przesyłu danych oraz infrastrukturze przetwarzania informacji⁶ (Zatonatskiy & Horiacheva 2025: 77–91). W konsekwencji powstaje pytanie, czy konstrukcja świadczeń wojennych – historycznie i dogmatycznie odnoszona do rzeczy materialnych –

⁶ Zob. ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 20.

może obejmować również dobra niematerialne, takie jak dane, oprogramowanie, moce obliczeniowe czy dostęp do infrastruktury opartej na technologii chmury obliczeniowej.

Problem ten ma charakter zarówno interpretacyjny, jak i aksjologiczny. Z jednej strony klasyczne ujęcie świadczeń rzeczowych odwołuje się do pojęcia „rzeczy” w sensie cywilistycznym, co mogłoby sugerować ograniczenie ich zakresu do dóbr materialnych (Konarski 2022a: 131–149). Z drugiej strony jednak funkcjonalna wykładnia przepisów dotyczących obrony państwa przemawia za szerokim rozumieniem „zasobów” jako wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia sprawności systemu obronnego. Jeżeli więc infrastruktura cyfrowa stanowi element krytyczny dla funkcjonowania sił zbrojnych, administracji publicznej czy systemów łączności, trudno byłoby wykluczyć ją a *limine* z zakresu potencjalnych świadczeń (Sharma, Reddy & Shahid 2023: 49–63). Zatem w sensie teoretycznym nie istnieją przeszkody, aby uznać dobra niematerialne za przedmiot czasowego udostępnienia w ramach publicznoprawnego obowiązku obronnego.

Jednocześnie rozszerzenie zakresu świadczeń na sferę cyfrową rodzi poważne konsekwencje dla ochrony praw jednostki i podmiotów gospodarczych. Ingerencja w systemy przetwarzania danych czy infrastrukturę telekomunikacyjną może prowadzić do naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, poufności informacji handlowych, prywatności użytkowników oraz szeroko rozumianej autonomii informacyjnej. Dobra niematerialne mają bowiem specyficzny charakter: ich udostępnienie często oznacza nie tylko czasowe ograniczenie korzystania, lecz również ryzyko utraty kontroli nad informacją oraz ryzyko jej kopiowania czy nieuprawnionego rozpowszechnienia. Z tego względu mechaniczne przeniesienie klasycznych konstrukcji świadczeń rzeczowych na grunt cyfrowy byłoby niewystarczające.

Konieczne staje się więc precyzyjne określenie w ustawie zakresu, trybu i granic ingerencji w zasoby niematerialne. Regulacja powinna jednoznacznie wskazywać, jakie kategorie danych lub infrastruktury mogą podlegać udostępnieniu, w jakim zakresie oraz na jakich warunkach technicznych i organizacyjnych. Szczęgólnego znaczenia nabiera obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa informacji oraz ograniczenia dostępu wyłącznie do zakresu niezbędnego dla realizacji celu obronnego. W przeciwnym razie istnieje ryzyko nieproporcjonalnej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej oraz prawa do prywatności.

W tym obszarze kluczową rolę odgrywa zasada minimalizacji ingerencji, rozumiana jako nakaz wyboru takiego środka, który w możliwie najmniejszym stopniu narusza prawa i interesy podmiotu zobowiązanego. Jeżeli cel obronny może zostać osiągnięty poprzez czasowy dostęp do określonych funkcjonalności systemu, niedopuszczalne byłoby przejmowanie pełnej kontroli nad całą infrastrukturą. Analogicznie, zakres przetwarzanych danych powinien zostać ograniczony do koniecznego minimum, a ich wykorzystanie – ściśle związane z realizacją ustawowo określonych zadań.

Równolegle niezbędne jest wprowadzenie adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych, uwzględniających specyfikę dóbr niematerialnych. O ile w przypadku rzeczy materialnych możliwe jest stosunkowo proste oszacowanie wartości czasowego używania, o tyle w odniesieniu do zasobów cyfrowych szkoda może przybrać postać utraconych korzyści, naruszenia reputacji czy obniżenia konkurencyjności przedsiębiorstwa (Konarski 2025: 55–72). System prawny powinien zatem przewidywać przejrzyste zasady rekompensaty oraz procedury dochodzenia roszczeń, co stanowi element konstytucyjnej ochrony prawa własności i wolności działalności gospodarczej.

Rozszerzenie konstrukcji świadczeń wojennych na sferę cyfrową unaocznia, że współczesna administracja nadzwyczajna musi operować kategoriami wykraczającymi poza tradycyjne pojęcie mienia (Chałubińska-Jentkiewicz 2021: 191–208). Jednocześnie jednak nie zwalnia to ustawodawcy ani organów administracji z obowiązku zachowania standardów państwa prawnego. Przeciwnie, im bardziej niematerialny i trudniej uchwytany jest przedmiot ingerencji, tym większe znaczenie zyskuje precyzja regulacyjna, przejrzystość działania organów oraz efektywna kontrola sądowa. W ten sposób możliwe jest pogodzenie wymogów nowoczesnego systemu obronnego z ochroną fundamentalnych praw jednostki w erze cyfrowej.

7. Zakończenie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że świadczenia wojenne oraz rekwizycje stanowią instytucje o ugruntowanej pozycji w systemie prawa publicznego (Wise 1945: 58–85), których funkcjonalne znaczenie pozostaje aktualne mimo głębokich przemian ustrojowych i technologicznych. Ich historyczna trwałość dowodzi, że państwo – niezależnie od modelu politycznego – potrzebuje instrumentów umożliwiających szybkie uruchomienie zasobów osobowych i materialnych w sytuacji zagrożenia egzystencjalnego. Jednocześnie współczesne standardy konstytucyjne wymagają, aby instrumenty te były ściśle osadzone w ramach państwa prawa i podlegały wielopoziomowej kontroli legalności.

Świadczenia wojenne, ujmowane jako szczególny ciężar publiczny, mieszczą się w strukturze administracji nadzwyczajnej, lecz nie funkcjonują poza systemem prawa administracyjnego. Ich konstrukcja – oparta na władczym akcie organu administracji, konkretyzującym ustawowy obowiązek – potwierdza, że nawet w warunkach mobilizacji czy wojny podstawowym wyznacznikiem działania władzy pozostaje zasada legalizmu. Równocześnie intensywność ingerencji w sferę własności i wolności jednostki wymaga stałego odwołania do zasady proporcjonalności, rozumianej nie tylko jako formalne kryterium kontroli konstytucyjnej, lecz także jako materialna granica dopuszczalnej ingerencji.

Rozróżnienie między rekwizycją w prawie międzynarodowym a świadczeniem wojennym w prawie krajowym wykazuje odmienne podstawy legitymizacyjne obu

instytucji. O ile rekwizycja stanowi wyjątek tolerowany w warunkach okupacji i ograniczany przez normy prawa konfliktów zbrojnych (Bierzanek 1982: 249-256), o tyle świadczenie wojenne opiera się na więzi obywatelskiej i konstytucyjnym obowiązku obrony państwa (Safjan & Bosek [red.] 2016: 1887-1893). Wspólnym mianownikiem pozostaje jednak konieczność ochrony jednostki przed arbitralnością władzy – niezależnie od tego, czy władza ta ma charakter okupacyjny, czy suwerenny (Konarski 2022: 75-77).

Na tle przeprowadzonych rozważań ujawniają się jednak również istotne problemy wymagające pogłębionej refleksji krytycznej. Po pierwsze, obowiązujące regulacje wciąż operują kategoriami wypracowanymi w epoce dominacji dóbr materialnych, co w warunkach cyfryzacji infrastruktury państwa prowadzi do niedookreśloności zakresu potencjalnych świadczeń. Brak jednoznacznego uregulowania kwestii zasobów niematerialnych może sprzyjać rozszerzającej interpretacji kompetencji administracji, a tym samym zwiększać ryzyko nieproporcjonalnej ingerencji w sferę prywatności, tajemnicy przedsiębiorstwa czy autonomii informacyjnej (Konarski 2025: 55-72).

Po drugie, mechanizmy kompensacyjne przewidziane w ustawodawstwie wymagają pogłębionej analizy pod kątem ich adekwatności. W szczególności w odniesieniu do dóbr niematerialnych tradycyjne metody wyceny mogą okazać się niewystarczające, nie uwzględniając utraconych korzyści, ryzyka reputacyjnego czy długofalowych skutków gospodarczych. W tym zakresie ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie bardziej precyzyjnych zasad ustalania rekompensaty oraz uproszczonych, ale efektywnych procedur dochodzenia roszczeń.

Po trzecie, w warunkach konfliktów hybrydowych i stanów pośrednich między pokojem a wojną szczególnego znaczenia nabiera klarowność przesłanek uruchamiania mechanizmów administracji nadzwyczajnej. Zatarcie granicy między stanem zwykłym a nadzwyczajnym może prowadzić do utrwalenia podwyższonego poziomu ingerencji jako quasistandardu, co z punktu widzenia teorii państwa prawa stanowi zjawisko niepożądane. *De lege ferenda* zasadne wydaje się zatem wzmocnienie ustawowych gwarancji czasowości oraz wyraźne powiązanie zakresu świadczeń z formalnie określonym stanem funkcjonowania państwa (Konarski 2020: 83-109).

W perspektywie systemowej należałoby również rozważyć doprecyzowanie relacji między ustawą regulującą świadczenia wojenne a przepisami o stanach nadzwyczajnych (Konarski 2023a: 101-120), tak aby uniknąć kolizji kompetencyjnych i zapewnić spójność modelu administracji kryzysowej. Postulat ten ma znaczenie nie tylko dogmatyczne, lecz także praktyczne, gdyż przejrzystość regulacji stanowi jeden z warunków społecznej akceptacji dla daleko idących obciążeń publicznych.

Ostatecznie instytucja świadczeń wojennych pozostaje nieodzownym elementem systemu obronnego państwa, jednak jej legitymizacja zależy od zachowania

równowagi między efektywnością działania a ochroną praw jednostki. Wojna i zagrożenie bezpieczeństwa nie uchylają normatywności, lecz intensyfikują potrzebę jej respektowania. To właśnie w sytuacjach granicznych uwidacznia się realna siła konstytucyjnych gwarancji oraz dojrzałość kultury prawnej państwa. Dlatego też dalszy rozwój regulacji w tym obszarze powinien zmierzać nie do rozszerzania władztwa administracyjnego *per se*, lecz do jego precyzyjnego zdefiniowania, ograniczenia i poddania skutecznej kontroli – tak aby imperatyw bezpieczeństwa nie prowadził do erozji fundamentów państwa prawa.

Bibliografia

Akty prawne

- Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej (Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161).
Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny z dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 z późn. zm.).
Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 z późn. zm.).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 20).
Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. poz. 1354).

Opracowania

- Bator, Andrzej. 2025. *Instrumentalizacja jako działanie prawne. Studium z teorii prawa*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Benvenisti, Eyal. 2012. *The International Law of Occupation*, 2nd ed. Oxford: University Press.
- Bierzanek, Remigiusz. 1982. *Wojna a prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Chałubińska-Jentkiewicz, Katarzyna. 2021. *Cybersecurity as a Public Task in Administration*. W: *Cybersecurity in Poland*, (red.) Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Filip Radoniewicz, Tadeusz Zieliński. Cham: Springer. DOI: [10.1007/978-3-030-78551-2_13](https://doi.org/10.1007/978-3-030-78551-2_13).
- Cobbett, Pitt. 1937. *Cases on International Law, Vol. II: War and Neutrality*, 5th ed. London: Sweet & Maxwell.
- Čelkis, Tomas. 2022. The Structure of Postal Routes of the Grand Duchy of Lithuania in 16th-18th Centuries. *Lietuvos istorijos studijos* 50: 51–73. DOI: [10.15388/LIS.2022.50.3](https://doi.org/10.15388/LIS.2022.50.3).
- Duniewska, Zofia. 2022. Zasada proporcjonalności a prawo administracyjne. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 123: 9–26. DOI: [10.26485/SPE/2022/123/1](https://doi.org/10.26485/SPE/2022/123/1).
- Dinstein, Yoram. 2019. *The International Law of Belligerent Occupation*, 2nd ed. Cambridge: University Press.

- Góra, Tomasz. 2025. Zasada proporcjonalności w prawie administracyjnym. Ochrona jednostki a interes publiczny. *Pomorskie Studia Naukowe* 1: 171–196. DOI: [10.4467/30722683.PSN.25.011.23165](https://doi.org/10.4467/30722683.PSN.25.011.23165).
- Gromski, Włodzimierz. 2018. Akty instrumentalizacji prawa i ich granice. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 114(3833): 95–106. DOI: [10.19195/0137-1134.114.5](https://doi.org/10.19195/0137-1134.114.5).
- Konarski, Marcin. 2019. Publiczne posługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2(71): 113–135. DOI: [10.14746/CPH.2019.2.5](https://doi.org/10.14746/CPH.2019.2.5).
- 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](https://doi.org/10.31743/SP.8898).
- Konarski, Marcin. 2019b. Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów „Volumina Legum”. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2(16): 63–86. DOI: [10.32084/SAWP.2019.14.2-5](https://doi.org/10.32084/SAWP.2019.14.2-5).
- Konarski, Marcin. 2020. Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. *Przegląd Prawa Administracyjnego* 3: 83–109. DOI: [10.17951/ppa.2020.3.83-109](https://doi.org/10.17951/ppa.2020.3.83-109).
- Konarski, Marcin. 2020a. The Services of the Commune Self-Government in the Kingdom of Poland on the Example of the Provision of Means of Transport for the Army. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2(17): 73–96. DOI: [10.32084/SAWP.2020.15.2-5](https://doi.org/10.32084/SAWP.2020.15.2-5).
- Konarski, Marcin. 2020b. The Obligation to Hand Over Draught Animals and Carts Upon the Announcement of Mobilisation or the Outbreak of War in the Light of the Act of 21 February 1922 and the Implementing Acts. *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* 2(13): 335–351. DOI: [10.32084/TEKAPR.2020.13.2-25](https://doi.org/10.32084/TEKAPR.2020.13.2-25).
- Konarski, Marcin. 2020c. Public Burdens for the Defence of the Polish State On the Example of the Obligation To Hand Over Means of Transport In the Event Mobilisation is Announced Or During a War. *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 3(295): 43–60.
- Konarski, Marcin. 2021. Rekwizycje na ziemiach polskich w latach 1919–1920 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego. *Studia Prawnicze KUL* (86): 81–101. DOI: [10.31743/SP.10624](https://doi.org/10.31743/SP.10624).
- Konarski, Marcin. 2021a. The Peacetime Duty to Provide Means of Transport for the Army on the Example of Inland Waterway Vessels and Aircraft. The Case of Interwar Poland. *Studia Iuridica Toruniensia* 29: 91–114. DOI: [10.12775/SIT.2021.024](https://doi.org/10.12775/SIT.2021.024).
- Konarski, Marcin. 2021b. Świadczenia na rzecz wojska w czasie pokoju w okresie II Rzeczypospolitej na przykładzie obowiązku dostarczania mechanicznych środków przewozowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)* 1(68): 17–42. DOI: [10.17951/G.2021.68.1.17-42](https://doi.org/10.17951/G.2021.68.1.17-42).
- Konarski, Marcin. 2021c. War Burdens and Requisitions in the Period of the Kościuszko Uprising. *Przegląd Prawa Administracyjnego* 4: 25–50. DOI: [10.17951/PPA.2021.4.25-50](https://doi.org/10.17951/PPA.2021.4.25-50).
- Konarski, Marcin. 2022. Rekwizycje wojskowe w prawie francuskim. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 1(20): 75–97. DOI: [10.25167/osap.4766](https://doi.org/10.25167/osap.4766).
- Konarski, Marcin. 2022a. The Duty to Provide Public Personal and In-Kind Contributions in the Event of Natural Disasters in the Polish Legal Order. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 1(17): 131–149. DOI: [10.32084/bsawp.4402](https://doi.org/10.32084/bsawp.4402).

- Konarski, Marcin. 2022b. The Issue of Military Requisitions in the Parliamentary Debate during the November Uprising of 1830-1831. *Historia i Polityka* 42(49): 131-150. DOI: [10.12775/HIP.2022.035](https://doi.org/10.12775/HIP.2022.035).
- Konarski, Marcin. 2023. Wojenne świadczenia rzeczowe dla państwa na ziemiach polskich w latach 1944-1946. *Kortowski Przegląd Prawniczy* 3: 47-68. DOI: [10.31648/kpp.8374](https://doi.org/10.31648/kpp.8374).
- Konarski Marcin. 2023a. 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](https://doi.org/10.17951/ppa.2023.6.101-120).
- Konarski, Marcin. 2023b. Military and Civilian Requisitions in Light of the Rulings of the Supreme Administration Tribunal from 19123-1931. *Miscellanea Historico-Iuridica* 1(21): 201-222. DOI: [10.15290/MHI.2023.22.01.09](https://doi.org/10.15290/MHI.2023.22.01.09).
- Konarski, Marcin. 2023c. Constitutional Public Burdens as Part of the Defence Economy. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny* 2: 79-100. DOI: [10.31743/ppe.12610](https://doi.org/10.31743/ppe.12610).
- Konarski, Marcin. 2025. The Obligation of Entrepreneurs to Perform Tasks for the Armed Forces of the Republic of Poland. *Civitas et Lex* 3(47): 55-72. DOI: [10.31648/cetl.11566](https://doi.org/10.31648/cetl.11566).
- Konarski, Marcin. 2025a. Seizure of Real Estate for Temporary Accommodation of the Armed Forces of the Republic of Poland. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 2(23): 65-86. DOI: [10.25167/osap.5917](https://doi.org/10.25167/osap.5917).
- Konarski, Marcin. 2026. Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 29 maja 2025 r., II SA/Sz 228/25 (dot. granic związania organu administracji wnioskiem wojskowym w sprawach świadczeń rzeczowych na rzecz obrony państwa). *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2(318): 88-99.
- Lewandowski, Grzegorz. 2019. Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Stan aktualny oraz kierunki rozwoju. *Wiedza Obronna* 4(269): 77-104. DOI: [10.34752/rg8x-yn20](https://doi.org/10.34752/rg8x-yn20).
- Lopatecki, Karol. 2022. Podatek podwodowy do połowy XVII stulecia w Koronie. *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych* 82: 175-199. DOI: [10.12775/RDSG.2022.SI.07](https://doi.org/10.12775/RDSG.2022.SI.07).
- Nikolic, Nebojsa V. 2023. Logistics outsourcing for armed forces: The mobilisation of civilian transportation Vehicles. *Security & Defence Quarterly* 3(43): 46-62. DOI: [10.35467/sdq/171014](https://doi.org/10.35467/sdq/171014).
- Pietrasz, Piotr. 2022. Ciężary i świadczenia publiczne, o których mowa w art. 84 Konstytucji RP – kilka uwag na temat zakresu przedmiotowego. W: *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji*, (red.) Ryszard A. Stefański. Warszawa: Uczelnia Łazarskiego. Oficyna Wydawnicza.
- Podolska-Meducka, Aldona. 2022. Ogólnokrajowe rekwizycje koni w czasie wojny z Rosją bolszewicką 1919-1920. *Przegląd Historyczno-Wojskowy* 1(279): 12-47. DOI: [10.32089/WBH.PHW.2022.1\(279\).0001](https://doi.org/10.32089/WBH.PHW.2022.1(279).0001).
- Potrzeszcz, Jadwiga. 2020. The natural human right to security and security as a constitutional human Right. *Studia Prawnicze KUL* 2(82): 219-233. DOI: [10.31743/sp.5606](https://doi.org/10.31743/sp.5606).
- Roberts, Adam. 2006. Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights. *American Journal of International Law* 3(100): 580-622. DOI: [10.1017/S0002930000031067](https://doi.org/10.1017/S0002930000031067).
- Safjan, Marek, Leszek Bosek (red.). 2016. *Konstytucja RP. Komentarz, tom 1*. Warszawa 2016.
- Sassòli, Marco. 2019. *International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schmitt, Michael N. (red.). 2017. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. 2nd ed. Cambridge: University Press. DOI: [10.1017/9781316822524](https://doi.org/10.1017/9781316822524)

- Sharma, Devika, Reddy Sandeep, Shahid Hamza. 2023. Cybersecurity Obligations for Critical Infrastructure: Emerging Legal Norms, Enforcement Gaps, and Governance Challenges. *Legal Studies in Digital Age* 2(3): 49–63.
- Skurdauskienė, Jolanta. 2020. Kaip ir kur keliavo Žemaičių vyskupijos parapijiečiai? Pastotės prievolė 1675–1677 m. vizitacijų duomenimis. *Acta Historica Universitatis Klaipedensis* 41: 145–163. DOI: [10.15181/ahuk.v41i0.2217](https://doi.org/10.15181/ahuk.v41i0.2217).
- Staśkiewicz, Urszula. 2024. Obowiązek obrony Ojczyzny w świetle polskich regulacji prawnych. *Prawo i Więź* 5(52): 747–767. DOI: [10.36128/PRIW.VI52.1016](https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1016).
- Tkaczuk, Marek. 2024. *Posługi na cele publiczne w II Rzeczypospolitej*. Szczecin 2024.
- Wise, Maurice K. 1945. The Juridical Nature of Requisition. *The University of Toronto Law Journal* 1(6): 58–85. DOI: [10.2307/824281](https://doi.org/10.2307/824281).
- Zatonatskiy, Dmytro, Horiacheva Kira. 2025. Digitalization and Cybersecurity of Critical Infrastructure Enterprises According to EU Standards. *Finance of Ukraine* 3: 77–91. DOI: [10.33763.finukr2025.03.077](https://doi.org/10.33763.finukr2025.03.077).

Volume 24, Issue 1
December 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-04-11
accepted 2026-05-19



Ogólny proces inwestycyjno-budowlany a przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w ujęciu koncepcji ciągu działań

The general investment and construction process
and the preparation and implementation of road projects
under the road investment authorization decision:
a sequence-of-actions perspective

JACEK KUREK

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-1688-4632, [e-mail](#)

Citation: Kurek, Jacek. 2026. Ogólny proces inwestycyjno-budowlany a przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w ujęciu koncepcji ciągu działań. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 81–99. DOI: 10.25167/osap.6210.

Abstract: This article aims to determine whether the preparation and implementation of a road investment project on the basis of a decision authorizing the implementation of such a project constitutes merely a limited modification of the general investment and construction process, or whether it forms a statutorily distinct and concentrated variant of that process. The article adopts the hypothesis that the special regime for road investment projects does not operate outside the general investment and construction regime, but transforms its structure by concentrating a number of administrative determinations and legal effects in a single administrative decision. The research questions concern, first, the elements, stages and relationships constituting the general investment and construction process understood through the concept of a sequence of actions; second, the manner in which the special regime for the preparation and implementation of road investment projects modifies the general arrangement of actions characteristic of that process; and third, whether the scope of this modification justifies treating that regime as a special, concentrated variant of the investment

and construction process rather than as a fully autonomous regime. The study examines the general investment and construction process in its administrative-law dimension, as well as the special legal regime governing the preparation and implementation of road investment projects. The concept of a sequence of actions is used as an analytical tool for examining the functional links between acts, activities, competences and administrative determinations of public administration authorities, as well as those actions of other participants in the process that remain functionally connected with the administrative action. The article employs the doctrinal legal analysis, supplemented by systemic and functional analysis and intra-systemic comparison. The analysis demonstrates that the general model is multi-stage and dispersed, whereas the regime based on the decision authorizing the implementation of a road investment project concentrates a number of administrative settlements and legal effects in a single administrative decision. Consequently, that regime should be understood as a special, concentrated organizational variant of the investment and construction process for public roads, rather than a regime operating outside the systemic framework of that process.

Keywords: investment and construction process, road investment authorization decision, Special Road Act, sequence of actions, administrative law

Abstrakt: Celem artykułu jest ustalenie, czy przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi jedynie ograniczoną modyfikację ogólnego procesu inwestycyjno-budowlanego, czy też tworzy ustawowo wyodrębniony i skoncentrowany wariant tego procesu. W artykule przyjęto hipotezę, że szczególny reżim inwestycji drogowych nie funkcjonuje poza ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym, lecz przekształca jego strukturę przez skupienie szeregu rozstrzygnięć i skutków prawnych w jednej decyzji administracyjnej. Pytania badawcze dotyczą, po pierwsze, elementów, etapów i zależności konstytuujących ogólny proces inwestycyjno-budowlany ujmowany w świetle koncepcji ciągu działań; po drugie, sposobu, w jaki szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowej modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla tego procesu; po trzecie zaś tego, czy zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego, a nie jako reżimu całkowicie autonomicznego. Przedmiotem analizy jest ogólny proces inwestycyjno-budowlany w jego wymiarze administracyjnoprawnym oraz szczególny reżim prawny przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Koncepcja ciągu działań została wykorzystana jako narzędzie analityczne służące badaniu funkcjonalnych powiązań między aktami, czynnościami, kompetencjami i rozstrzygnięciami organów administracji publicznej, a także tymi działaniami innych uczestników procesu, które pozostają funkcjonalnie związane z działaniami administracji. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą systemową i funkcjonalną oraz porównaniem wewnątrzsystemowym. Ustalono, że model ogólny ma charakter wieloetapowy i rozproszony, natomiast reżim oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej skupia w jednej decyzji administracyjnej szereg rozstrzygnięć i skutków prawnych. W konsekwencji reżim ten należy ujmować jako szczególny, skoncentrowany wariant organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego dla dróg publicznych, a nie jako regulację funkcjonującą poza systemowymi ramami tego procesu.

Słowa kluczowe: proces inwestycyjno-budowlany, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, specustawa drogowa, ciąg działań, prawo administracyjne

1. Wprowadzenie

Współczesna administracja publiczna coraz częściej realizuje swoje zadania nie przez pojedyncze, odrębne akty stosowania prawa, lecz przez zespoły powiązanych ze sobą działań prowadzących do osiągnięcia określonego celu publicznego lub prawnie relewantnego rezultatu. Dotyczy to zwłaszcza spraw złożonych, wymagających wieloetapowego rozpoznania, współdziałania różnych organów administracji publicznej oraz łączenia czynności prawnych i faktycznych. W literaturze trafnie wskazuje się, że prawo niejednokrotnie „wymaga od organów administracji podjęcia w danej sprawie wielu kolejnych działań zmierzających do jednego celu” (Zimmermann 2022: 83). Klasyczne ujmowanie działania administracji wyłącznie przez pryzmat pojedynczego aktu administracyjnego okazuje się zatem niewystarczające dla opisu bardziej złożonych układów decyzyjnych. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma proces inwestycyjno-budowlany. Obejmuje on różnorodne akty, czynności i rozstrzygnięcia związane z przygotowaniem oraz realizacją inwestycji budowlanej, w tym etap planistyczny lub lokalizacyjny, etap administracyjnej reglamentacji robót budowlanych oraz etap dopuszczenia obiektu do użytkowania. Poszczególne elementy tego procesu są rodzajowo odmienne, ale pozostają funkcjonalnie ukierunkowane na osiągnięcie wspólnego rezultatu, jakim jest zgodne z prawem przygotowanie i realizacja inwestycji. W doktrynie dostrzegalne są nawet próby ujmowania „prawa procesu inwestycyjnego” jako odrębnego kompleksu norm wydzielonych z prawa administracyjnego (Woźniak 2024: 729). Proces inwestycyjno-budowlany może dotyczyć różnych kategorii inwestycji, w tym inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej również stanowią zatem proces inwestycyjno-budowlany, którego przedmiotem jest szczególnie rodzaj zamierzenia inwestycyjnego. Odmienność inwestycji drogowych wynika jednak z tego, że ustawodawca przewidział dla nich szczególnie reżim prawny, oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie chodzi więc o przeciwstawienie procesu inwestycyjno-budowlanego inwestycji drogowej, lecz o ustalenie relacji między ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym a szczególnym reżimem przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Problem ten wpisuje się w szersze zjawisko wyodrębniania szczególnych sposobów realizacji inwestycji publicznych obok rozwiązań ogólnych. W efekcie powstają dwie ścieżki lokalizacji inwestycji – standardowa i szczególna, co prowadzi ostatecznie do dezintegracji systemu planowania (Niewiadomski 2020: 21–22).

W niniejszym artykule pojęcie „ciągu działań” jest używane jako skrót odnoszący się do koncepcji ciągu działań złożonych, której założenia zostaną przedstawione w dalszej części artykułu. Proces inwestycyjno-budowlany ujmowany jest natomiast jako całość czynności związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Analiza koncentruje się na administracyjnoprawnym wymiarze procesu inwestycyjno-budowlanego, a więc na tych aktach, czynnościach, kompetencjach

i rozstrzygnięciach organów administracji publicznej, które kształtują dopuszczalność przygotowania i realizacji inwestycji. Działania inwestora oraz innych uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego są uwzględniane jedynie w takim zakresie, w jakim warunkują, inicjują albo pozostają w funkcjonalnym związku z działaniami administracji publicznej. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala zachować administracyjnoprawny profil analizy, a jednocześnie uniknąć utożsamienia procesu inwestycyjno-budowlanego wyłącznie z aktywnością organów administracji. Użyteczność koncepcji ciągu działań polega na tym, że umożliwia ona ujmowanie procesu inwestycyjno-budowlanego nie jako prostej sumy odrębnych postępowań, aktów i czynności, lecz jako uporządkowanego układu działań, w którym poszczególne elementy mają określone miejsce, funkcję oraz znaczenie dla osiągnięcia celu końcowego. Pozwala to analizować zależności między kolejnymi etapami procesu, rolę poszczególnych aktów i czynności w mechanizmie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji oraz stopień rozproszenia albo skupienia działań administracji publicznej. W niniejszym artykule pojęcie „modelu” używane jest w znaczeniu analitycznym, jako sposób uporządkowanego przedstawienia cech danego układu działań. Pojęcie „trybu” odnosi się natomiast do ustawowo określonego sposobu postępowania prowadzącego do wydania aktu lub osiągnięcia skutku prawnego. W tym znaczeniu ogólny proces inwestycyjno-budowlany ma charakter modelu wieloetapowego i rozproszonego, natomiast reżim oparty na decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi szczególnie, skoncentrowany wariant organizacji tego procesu.

W artykule przyjęto hipotezę, że przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie funkcjonuje poza ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym, lecz stanowi jego szczególny, ustawowo wyodrębniony i skoncentrowany wariant. Nie chodzi przy tym o wykazanie pełnej autonomii tego reżimu względem ogólnego procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz o określenie zakresu jego funkcjonalno-strukturalnej odrębności. Przez odrębność funkcjonalno-strukturalną rozumie się takie przekształcenie układu działań, w którym zachowany zostaje zasadniczy cel procesu inwestycyjno-budowlanego, ale zmianie ulega rozmieszczenie kompetencji, etapów, rozstrzygnięć i skutków prawnych. Realizacji tego celu służą następujące pytania badawcze:

Jakie elementy, etapy i zależności konstytuują ogólny proces inwestycyjno-budowlany ujmowany jako ciąg działań?

W jaki sposób szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego?

Czy zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego, a nie jako reżimu całkowicie autonomicznego wobec modelu ogólnego?

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie obowiązujących regulacji prawnych z wykorzystaniem wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Analiza systemowa oznacza badanie miejsca regulacji dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego oraz inwestycji drogowych w systemie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między przepisami ogólnymi a regulacjami szczególnymi. Analiza funkcjonalna służy ustaleniu, jakie zadania pełnią poszczególne akty, czynności i rozstrzygnięcia w procesie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji. Uzupełniając wykorzystano porównanie wewnątrzsystemowe, rozumiane jako zestawienie dwóch reżimów prawnych należących do tego samego obszaru prawa administracyjnego: ogólnego reżimu inwestycyjno-budowlanego oraz szczególnego reżimu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Odwołania do orzecznictwa mają charakter pomocniczy i służą wsparciu ustaleń wynikających z analizy normatywnej. Wybór specustawy drogowej jako przedmiotu analizy uzasadnia jej szczególne znaczenie praktyczne i systemowe. Jest to jeden z najbardziej charakterystycznych przykładów szczególnej regulacji inwestycyjnej, w której ustawodawca skupia w jednej decyzji skutki prawne rozproszone w modelu ogólnym między różne akty, etapy i postępowania. Analiza tego reżimu pozwala uchwycić szerszy problem relacji między ogólnym procesem inwestycyjno-budowlanym a sektorowymi regulacjami inwestycyjnymi. Relacja innych ustaw szczególnych dotyczących inwestycji publicznych do modelu ogólnego pozostaje poza głównym zakresem artykułu, lecz stanowi istotny kierunek dalszych badań.

2. Koncepcja ciągu działań w prawie administracyjnym

Po raz pierwszy koncepcja ciągu działań została sformułowana przez wrocławską szkołę prawa administracyjnego jeszcze na gruncie systemu prawnego PRL (zob. Chełmoński 1972: 2–22 oraz Kuta 1969: 90–91), którą następnie uzupełniono o koncepcję ciągu działań złożonych (zob. Błaś 1975: 101–110). Obie koncepcje ujmują problematykę prawnych form działania administracji przez pryzmat teorii organizacji (Goździewicz-Biechońska 2011: 26), co świadczy o ich interdyscyplinarnym rodowodzie. Koncepcja ciągu działań administracyjnych pozostaje spójna z procesualnym rozumieniem organizacji obecnym w literaturze zagranicznej. K.E. Weick wskazuje, że „organizować” znaczy „scalać trwające, współzależne działania w sensowne sekwencje, które generują sensowne rezultaty” (Weick 1979: 3), natomiast J.G. March i H.A. Simon ujmują organizacje jako „systemy skoordynowanego działania” jednostek i grup różniących się preferencjami, informacjami, interesami lub wiedzą (March and Simon 1993: 2).

W warunkach systemu socjalistycznego, opartego na centralistycznym modelu zarządzania państwem oraz gospodarce planowej, ciągi działań były wykorzystywane jako instrument legitymizujący daleko idącą centralizację, nadmierną biuro-

kratyzację oraz zjawiska patologiczne w funkcjonowaniu administracji publicznej (Sierpowska 2012: 350), w konsekwencji przyczyniały się do koncepcyjnej konsolidacji ustroju państwowego o charakterze niedemokratycznym, co należy poddać zdecydowanej krytyce. Pomimo wskazanych zastrzeżeń wydaje się, że przedmiotowe koncepcje, w oderwaniu od obowiązującej w tamtym okresie warstwy ideologicznej, w dalszym ciągu mogą być użyteczne teoretycznie i praktycznie w odniesieniu do rozważań nad współczesnym procesem inwestycyjno-budowlanym. Proponują one bowiem szersze, systemowe ujęcie działania aparatu administracji publicznej (Trela 2019: 248). Ponadto, jak słusznie wskazuje A. Wasilewski, ciąg działań „(...) otwiera interesujące perspektywy obserwacji i oceny dla badacza, dla prawodawcy i dla praktyki administracyjnej” (Wasilewski 1985: 337). W doktrynie koncepcja ciągu działań jest także określana jako „narzędzie badania aktywności administracji publicznej” (Popowska 2022: 564), „narzędzie badawcze dla analizy form działań prawnych w pewnych dziedzinach aktywności administracji” (Goździewicz-Biechońska 2011: 28–29) oraz „pojęcie-narzędzie” (Szadok-Bratuń 2013). Zdaniem I. Sierpowskiej koncepcja ciągu działań ma najlepsze zastosowanie w administracji lokalnej (Sierpowska 2012: 349).

W literaturze z zakresu publicznego prawa gospodarczego podkreśla się, że zarówno powszechne prawo administracyjne, jak i jego koncepcje doktrynalne koncentrują się na regulacji i kwalifikacji zjawisk jednostkowych. Tymczasem w sferze gospodarki procesy prawne mają charakter odmienny, gdyż działalność gospodarcza obejmuje powiązane, wieloelementowe stany faktyczne i prawne. Złożoność stosunków społecznych składających się na gospodarkę oraz ich niejednorodne powiązania determinują specyfikę normatywną tej dziedziny (Kania, Kiczka i Szydło 2018). Powyższe spostrzeżenia doprowadziły A. Chełmońskiego do skonstruowania koncepcji ciągu działań. Według tego autora „ciąg działań to grupa działań połączonych wspólnym celem faktycznym i prawnym, którego nie da się osiągnąć jednym poszczególnym działaniem; działania wchodzące w skład ciągu nie mają charakteru konkludentnego i są w pełni powiązane” (Chełmoński 1972: 22). Są to więc „takie zespoły działań, w których jedno działanie rodzi drugie, jedno jest warunkiem drugiego lub też pewne działanie jest konieczną konsekwencją innego” (*ibidem*). Przyjąć należy, że użyte tu pojęcie działania administracji ma charakter pojęcia ogólniejszego i szerszego zakresowo niż czynność administracyjna, albowiem odnosi się do całokształtu przejawów aktywności administracji publicznej (Goździewicz-Biechońska 2011: 27). Z kolei T. Kuta rozwijał równolegle teorię ciągów działań, skupiając się jednak na administracji świadczącej. I. Sierpowska, odnosząc się do założeń przyjętych przez T. Kutę, słusznie zauważa, że w dzisiejszych realiach prawnych nie można traktować ciągów działań jako cechy charakterystycznej wyłącznie dla administracji świadczącej, lecz dla administracji publicznej w ogóle (Sierpowska 2012: 350). Natomiast A. Błaś, w swojej koncepcji ciągu działań złożonych, akcentuje, że „działania złożone określa się ogólnie

w prakseologii jako zbiory takich czynności, które łączy stosunek współdziałania dla osiągnięcia jakiegoś celu” i kontrastuje je z działaniami ograniczającymi się do pojedynczej czynności celowej (działania proste) (Błaś 1975: 101). Można stwierdzić, że działania złożone dotyczą szerokiej, teoretycznoprawnej konstrukcji współdziałania administracyjnego w ramach ciągu działań, ukierunkowanej na osiągnięcie określonego celu.

We współczesnej literaturze prawniczej ciąg działań złożonych określany jest jako „zbiór działań administracji publicznej mających zróżnicowany prawny charakter, wzajemnie uwarunkowanych i strukturalnie uporządkowanych w znaczeniu prakseologicznym, dokonywanych w ramach pewnego ciągu zdarzeń, przyczyniających się do osiągnięcia wspólnego celu” (Przybysz 2020: 330). W doktrynie podkreśla się, że w takim „zorganizowanym ciągu działań” zarówno czynności prawne, jak i faktyczne mają przypisany konkretny skutek oraz miejsce. Można więc uznać, że jest to „proces”, ale w znaczeniu „jako ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl” (Adamiak 2020: 3). P. Przybysz wskazuje ponadto, że istotną właściwością koncepcji ciągu działań złożonych jest konieczność prowadzenia analizy dwupłaszczyznowej: z jednej strony poszczególnych czynności administracji publicznej, natomiast z drugiej – związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy tymi czynnościami oraz ich wpływu na osiągnięcie celu działania (Przybysz 2020: 330). Powyższe koncepcje uzupełniają się wzajemnie i tworzą spójną konstrukcję teoretycznoprawną (Trela 2019: 251). Przedstawione ujęcia łączy założenie, że działanie administracji publicznej może być analizowane nie tylko przez pryzmat pojedynczego aktu lub czynności, lecz także jako uporządkowany układ powiązanych działań zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu. Różnice między poszczególnymi koncepcjami dotyczą przede wszystkim stopnia akcentowania aspektu prawnego, faktycznego, organizacyjnego lub prakseologicznego. W niniejszym artykule jako podstawowy punkt odniesienia przyjęto koncepcję „ciągu działań złożonych” w rozumieniu zaproponowanym przez P. Przybysza. Pojęcie „ciągu działań” używane jest w dalszej części artykułu jako skrót odnoszący się do tego znaczenia. Analiza koncentruje się przede wszystkim na administracyjnoprawnych elementach procesu inwestycyjno-budowlanego oraz ich funkcjonalnych powiązaniach, przy uwzględnieniu sekwencyjnego charakteru działań prowadzących do realizacji inwestycji.

3. Ogólny proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań

Proces inwestycyjno-budowlany określa się w doktrynie jako „całokształt czynności niezbędnych do zrealizowania określonej inwestycji” (Zakrzewska 2010). Tak rozumiany proces obejmuje zarówno działania administracji publicznej, jak i czynności podejmowane przez inwestora oraz innych uczestników procesu. Z perspektywy niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie ma jednak jego administra-

cyjnoprawny wymiar, a więc te akty, czynności i rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz funkcjonalnie powiązane z nimi czynności inwestora, które warunkują dopuszczalność przygotowania i realizacji inwestycji.

Czynności składające się na ten proces wykazują tendencję do tworzenia uporządkowanych sekwencji (faz), które w najszerszym ujęciu obejmują: przygotowanie inwestycji do realizacji oraz jej realizację (*ibidem*). Potrzebę istnienia tak złożonego procesu D.R. Kijowski uzasadnia tym, że dla uniknięcia nieuzasadnionego ponoszenia przez inwestorów nakładów pieniężnych i pracy związanych z doprowadzeniem przedsięwzięcia do etapu, na którym możliwe jest wydanie decyzji zezwalającej na korzystanie z określonych urządzeń, rozstrzyganie o braku przeszkód oraz zagrożeń dla interesów publicznoprawnych zostało ukształtowane jako proces wieloetapowy (Kijowski 2000: 230). W literaturze podkreśla się, że poprawne przygotowanie inwestycji do realizacji stanowi niezbędną przesłankę jej prawidłowej i zgodnej z prawem realizacji (Zakrzewska 2010), co nawiązuje do koncepcji ciągu działań. Jednak, jak zauważa Pilarz, nie zawsze ten proces będzie składał się ze wszystkich sekwencji. Może także dojść do nakładania się na siebie poszczególnych etapów. W pierwszym przypadku dzieje się tak na przykład, gdy inwestor nie otrzymuje pozwolenia na budowę. Natomiast drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy na przykład inwestor użytkuje obiekt, bo otrzymał na to pozwolenie, choć nie ukończono jeszcze wszystkich robót budowlanych (Pilarz 2024: 302).

Etap przygotowania inwestycji obejmuje fazę planistyczną oraz projektową. Pierwsza polega na ocenie dopuszczalności zamierzenia w świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) oraz uzyskaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Zakrzewska 2010). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. podstawowym instrumentem determinującym przeznaczenie terenu oraz zasady jego zagospodarowania jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym w przypadku jego braku, stosownie do art. 4 ust. 2 u.p.z.p., wiążące ustalenia zapadają w drodze decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Procedury te doprecyzowują odpowiednio art. 50 ust. 1 (dla inwestycji celu publicznego) oraz art. 59 ust. 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (dla pozostałych zamierzeń inwestycyjnych). J. Goździewicz-Biechońska uważa, że można tu wydzielić dwa osobne ciągi działań dotyczące: terenów, na których mają zastosowanie postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz terenów, na których wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Goździewicz-Biechońska 2011: 33). Druga faza obejmuje sporządzenie dokumentacji projektowej i uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę (Zakrzewska 2010). Jeżeli przedsięwzięcie zalicza się do kategorii przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w rozumieniu art. 71 ust. 1–2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej o.o.ś), decyzja ta poprzedza uzyskanie decyzji inwestycyjnych wymienionych w art. 72 ust. 1 o.o.ś., w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. P. Szulc określa etap przygotowawczy mianem ciągu czynności przygotowawczych, gdyż mają one miejsce jeszcze przed realizacją robót budowlanych (Szulc 2022). Kolejnym etapem jest etap realizacji inwestycji. Rozpoczyna się wraz z fazą obejmującą podjęcie robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i kończy się fazą polegającą na oddaniu obiektu do użytkowania poprzez zawiadomienie właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy lub uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (Zakrzewska 2010).

Istotne jest to, że decyzje administracyjne wydawane w procesie inwestycyjno-budowlanym mogą układać się w ciąg następujących po sobie rozstrzygnięć, których wspólnym celem jest urzeczywistnienie określonej inwestycji budowlanej (Goździewicz-Biechońska 2011: 31). Przykładowo, na typowy proces inwestycyjny może składać się ciąg czynności prawnych obejmujących wydanie decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (Szulc 2022). Decyzje te stanowią więc ogniwa procesu i są od siebie zależne, co wiąże się z tym, że zamierzonego rezultatu nie można osiągnąć poprzez pojedynczą czynność (Goździewicz-Biechońska 2011: 31). Dlatego charakter decyzji wydanych w tym procesie można określić jako kaskadowy (Szulc 2022).

Koncepcja ciągu działań może więc być wykorzystywana na dwóch poziomach analizy. Po pierwsze, ciąg może być ujmowany jako następstwo decyzji administracyjnych, w którym wcześniejsze rozstrzygnięcie warunkuje możliwość wydania kolejnego aktu. Po drugie, każda z tych decyzji może być rezultatem odrębnego ciągu czynności prawnych i faktycznych prowadzących do jej wydania. Oba poziomy nie wykluczają się, lecz wzajemnie uzupełniają: pierwszy ukazuje relacje między decyzjami, drugi zaś strukturę działań poprzedzających ich podjęcie. Przykładem pierwszego ujęcia jest sytuacja prawna inwestora zamierzającego wybudować obiekt budowlany niebędący inwestycją celu publicznego. W przypadku braku planu miejscowego dla obszaru, na którym obiekt ma zostać zrealizowany, inwestor powinien najpierw wystąpić z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Dopiero po uzyskaniu decyzji w tej sprawie może ubiegać się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (Przybysz 2020: 331). Z kolei J. Goździewicz-Biechońska, za I. Weisssem, posługuje się drugim ujęciem i wyróżnia w obrębie procesów inwestycyjno-budowlanych trzy ciągi działań, wyodrębnione według kryterium stopnia reglamentacji administracyjnej:

1. Ciąg działań realizowany w ramach obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę;
2. Ciąg działań realizowany w ramach obowiązku dokonania zgłoszenia robót budowlanych;

3. Ciąg działań podejmowanych w sytuacji zarówno braku obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, jak i obowiązku zgłoszenia robót budowlanych (Goździewicz-Biechońska 2011: 32).

Podstawą prawną pierwszego ciągu jest art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej pr. bud.), zgodnie z którym roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przykładem może być budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego. W drugim ciągu działań chodzi o sytuację, gdy art. 29 ust. 1 pr. bud. wymienia inwestycje, które nie wymagają pozwolenia na budowę, lecz wymagają zgłoszenia, na podstawie art. 30 pr. bud. Dotyczy to na przykład, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 pr. bud., budowy wolnostojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany. Ostatni ciąg działań dotyczy najniższego stopnia reglamentacji, ponieważ nie wymaga ani decyzji o pozwoleniu na budowę, ani zgłoszenia na przykład budowa niezadaszonych przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy nie większej niż 35 m² (art. 29 ust. 2 pkt 31 lit. a pr. bud.).

Ciąg działań w procesie inwestycyjno-budowlanym może być analizowany także w węższym ujęciu, obejmującym na przykład współdziałanie organów administracji publicznej poprzedzające wydanie aktu końcowego. W odniesieniu do uzgodnienia jako formy współdziałania administracyjnego, opartej na art. 106 k.p.a., C. Martysz podkreśla, że jego stanowczy charakter przejawia się w obowiązku uwzględnienia stanowiska organu uzgadniającego przez organ rozstrzygający. Autor zauważa, że procedura ta „w niektórych przypadkach może przybrać postać swoistego ciągu działań prawnych wymagających współdziałania w formie uzgodnień lub nawet decyzji administracyjnych”, czego przykładem jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Martysz 2021: 619). Podobnie S. Biernat wskazuje na przydatność koncepcji ciągu działań do interpretowania działań podejmowanych „w porozumieniu” lub „w uzgodnieniu”, podkreślając, że oświadczenie woli podmiotu współdziałającego może stanowić etap ciągu działań poprzedzających podjęcie aktu (Biernat 1979: 88). W niniejszym artykule odwołania te mają charakter pomocniczy i służą jedynie pokazaniu szerszej użyteczności koncepcji ciągu działań, nie zaś rozszerzeniu zasadniczego przedmiotu analizy poza proces inwestycyjno-budowlany.

4. Ciąg działań w ogólnym procesie inwestycyjno-budowlanym w świetle wybranego orzecznictwa

Wymaga podkreślenia, że w praktyce stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne niezbędna jest analiza powiązań i zależności decyzji wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Ma to na celu zidentyfi-

kowanie, jaki wpływ mają ewentualne wady prawne wcześniej wydanych decyzji na decyzje wydane później (Szulc 2022). Potwierdzeniem tego spostrzeżenia są wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W wyroku z 12.10.2016 r. NSA, rozstrzygając sprawę dotyczącą zależności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie od decyzji o pozwoleniu na budowę, potwierdził, że istnieje między tymi decyzjami związek w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., i wskazał, że „w sprawie zakończonoj decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione” (II OSK 3322/14). Regulacja ta zdaniem NSA odnosi się zatem do ciągu działań prawnych. W omawianym przypadku to właśnie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wydawana w „oparciu o” decyzję o pozwoleniu na budowę (*ibidem*). Podobne stanowisko przyjął NSA w wyroku z 10.10.2006 r., uznając, że „związek, o którym mówi art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., można zobrazować jako pewną sekwencję »działań prawnych« organu administracyjnego, zgodnie z logiką których jedna decyzja lub orzeczenie sądu stanowi podstawę wydania innej decyzji (ta druga decyzja zależna jest od decyzji pierwszej). Podkreślić przy tym trzeba, iż wydanie drugiej decyzji nie będzie możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji pierwszej” (II GSK 156/06). Natomiast w wyroku z 6.07.2017 r. NSA stwierdził, że „obie decyzje pozostają ze sobą w ścisłym związku, ponieważ zostały one wydane w ramach jednego ciągu zdarzeń prawnych dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego” (II OSK 2766/15). Innym przykładem przywołanym przez NSA (zob. II GSK 156/06), ilustrującym omawianą problematykę, jest sytuacja dotycząca inwestycji celu publicznego, która nie jest lokalizowana na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 55 u.p.z.p. organ administracyjny odpowiedzialny za wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest związany treścią decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

5. Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej jako szczególny wariant ciągu działań w procesie inwestycyjno-budowlanym

Ustawodawca, uwzględniając szczególną doniosłość celów publicznych, wprowadził dla inwestycji publicznych szereg wyłączeń od zasadniczych mechanizmów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, czyniąc to w drodze regulacji szczególnych. Według T. Bąkowskiego w przypadku procesu inwestycyjno-budowlanego doszło do „dezintegracji prawa” (Bąkowski 2018). Autor ten wskazuje, że jedną z istotnych przyczyn tego stanu jest to, że u.p.z.p. i pr. bud. zostały objęte dodatkowymi regulacjami specjalnymi – tzw. specustawami. Specustawy inwestycyjne bez wątpienia należą do kategorii regulacji stanowiących odstępstwo od podstawowego reżimu prawnego. Ustawy o charakterze epizodycznym mają na celu umożliwienie realizacji wskazanego w nich celu publicznego w sposób

szybszy i mniej sformalizowany proceduralnie niż w ramach trybu standardowego. W pewnym zakresie ich ustanawianie znajduje uzasadnienie funkcjonalne, jednak równocześnie powoduje deregulację materii normatywnej już uprzednio uregulowanej (Woźniak 2020: 130–131). Ingerują one w sposób istotny w obowiązujące zasady, warunki oraz tryb prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego. Dobry przykład stanowi ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej u.z.r.i.d.), tzw. specustawa drogowa. W doktrynie uważana jest za specustawę o najwyższym stopniu praktyczności (Lidzbarski 2020: 169). Z kolei jej trwałość w polskim porządku prawnym potwierdza fakt, że z dniem 16 października 2023 r. ustawodawca odstąpił od czasowego, incydentalnego charakteru tej specustawy. Nastąpiło to na podstawie art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Tetera-Jankowska 2025). Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.r.i.d. ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: u.d.p.), a także organy właściwe w tych sprawach. Zakres przedmiotowy specustawy został więc powiązany z legalnym terminem drogi publicznej, przez którą, stosownie do art. 1 u.d.p., rozumie się drogę zaliczoną do jednej z ustawowych kategorii dróg, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z uwzględnieniem ograniczeń i wyjątków przewidzianych w ustawie lub przepisach szczególnych. Kategorie te, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p., obejmują drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Istotne jest też to, że specustawa drogowa jest skierowana wyłącznie „do organów administracji drogowej, a więc do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz do organów będących zarządcami dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych” (Szewczyk 2020: 85). Te podmioty są więc jedynymi adresatami tej ustawy.

Specustawa drogowa statuuje zintegrowany i sekwencyjnie uporządkowany mechanizm działań administracyjnoprawnych, w którym centralną rolę normatywną odgrywa decyzja ZRID. Najogólniej można wskazać, że realizacja inwestycji dotyczącej budowy drogi publicznej na podstawie tej specustawy polega na tym, że inwestor sporządza dokumentację wymaganą przepisami prawa, a następnie występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stanowi ona podstawę prawną do wykonania tego rodzaju przedsięwzięcia. Decyzja ta może obejmować zarówno rozstrzygnięcia właściwe dla pozwolenia na budowę, jak i inne elementy, jak na przykład wykup nieruchomości (Lidzbarski 2020: 172).

ZRID jest wydawana zgodnie z art. 11a ust. 1–3 u.z.r.i.d. przez właściwego wojewodę lub starostę na wniosek uprawnionego zarządcy drogi w ustawowym terminie 90 dni. Stadium przygotowawcze, determinowane przez dyspozycje art. 11b oraz art. 11d u.z.r.i.d., precyzuje katalog niezbędnych opinii oraz obligatoryjne

komponenty wniosku. Obejmuje on w szczególności dokumentację kartograficzną przebiegu drogi, analizę powiązań z siecią dróg publicznych, projekty podziału i oznaczenie nieruchomości przejmowanych bądź podlegających ograniczeniom, a także projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany. Kluczowy wydaje się art. 11 i u.z.r.i.d., który wyłącza stosowanie przepisów o planowaniu przestrzennym oraz o rewitalizacji (ust. 2). Z kolei Prawo budowlane stosuje się odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w specustawie (ust. 1). Wymaga podkreślenia, że wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje włączeniem funkcji lokalizacyjnej bezpośrednio do decyzji ZRID, przy jednoczesnym zachowaniu reżimu ochrony środowiska na podstawie art. 11a ust. 4 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 10 o.o.s. To ostatnie zastrzeżenie warunkuje wydanie rozstrzygnięcia uprzednim uzyskaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Ponadto, na mocy art. 11f ust. 1 u.z.r.i.d., decyzja ZRID kumuluje funkcję lokalizacyjną, projektowo-budowlaną, podziałową oraz prawnorzeczową. Z kolei art. 12 i art. 18 u.z.r.i.d. regulują tryb przejścia własności nieruchomości oraz następczy mechanizm kompensaty odszkodowawczej. Specyfika trybu ZRID polega na tym, że skutek wywłaszczeniowy nie jest przedmiotem odrębnej decyzji wywłaszczeniowej, lecz następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, natomiast wysokość odszkodowania ustala się w osobnej decyzji zgodnie, co wynika z art. 12 ust. 4 i 4a u.z.r.i.d. specustawy drogowej. W modelu ogólnym wywłaszczenie następuje w drodze odrębnej decyzji wywłaszczeniowej (zob. art. 112 ust. 2 i art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Zwieńczenie procesu inwestycyjnego w fazie realizacji i dopuszczenia do użytkowania opiera się na art. 16, art. 17 oraz art. 32 u.z.r.i.d., który w zakresie finalizacji procedury zawiera odesłanie systemowe do przepisów prawa budowlanego.

Wprowadzenie art. 31 u.z.r.i.d. oznacza przyznanie zasadzie trwałości decyzji ZRID pierwszeństwa przed możliwością jej wzruszenia w trybach nadzwyczajnych. Stabilizacja ta ma daleko idący charakter, gdyż istotnie ogranicza dopuszczalność eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności. (Cherka 2012: 115). Według NSA zgodnie z art. 31 ust. 1 u.z.r.i.d. nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji ZRID, jeżeli wniosek w tym przedmiocie wniesiono po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Natomiast art. 31 ust. 2 u.z.r.i.d. przewiduje, że po upływie 60 dni od rozpoczęcia budowy drogi sąd administracyjny, uwzględniając skargę, może jedynie stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa z przyczyn określonych w art. 145 § 1 lub art. 156 § 1 k.p.a. Regulacje te stanowią zatem *lex specialis* wobec ogólnych mechanizmów wzruszania decyzji administracyjnych, prowadząc do istotnego ograniczenia dopuszczalności uchylenia lub stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji ZRID (II OSK 423/25).

Przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji ZRID nie pozostaje poza procesem inwestycyjno-budowlanym, lecz stanowi jego szczególny, sektorowy wariant, ukształtowany przez regulację szczególną. O kwalifikacji reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego decyduje zachowanie podstawowego celu tego procesu, jakim jest prawne dopuszczenie inwestycji do realizacji, przy jednoczesnym odmiennym rozmieszczeniu etapów, kompetencji, rozstrzygnięć i skutków prawnych.

6. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ogólny proces inwestycyjno-budowlany oraz przygotowanie i realizacja inwestycji drogowej na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stanowią dwóch całkowicie autonomicznych procesów. Pozostają one raczej w relacji modelu ogólnego oraz szczególnego, ustawowo wyodrębnionego i skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego. Inwestycja drogowa jest nadal inwestycją budowlaną, lecz jej przygotowanie i realizacja zostały poddane szczególnemu reżimowi prawnemu, który modyfikuje typowy układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego.

W odniesieniu do pierwszego pytania badawczego należy wskazać, że ogólny proces inwestycyjno-budowlany, ujmowany jako ciąg działań, konstytuowany jest przez powiązanie czynności składających się na przygotowanie inwestycji do realizacji oraz jej realizację. Przyjęte w artykule ujęcie procesu inwestycyjno-budowlanego pozwala wyróżnić etap przygotowania inwestycji oraz etap realizacji inwestycji. Pierwszy obejmuje przede wszystkim fazę planowania i fazę projektowania, w tym ustalenie dopuszczalności inwestycji w świetle regulacji planistycznych, uzyskanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, sporządzenie wymaganych opracowań projektowych oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonanie skutecznego zgłoszenia. Drugi etap obejmuje wykonanie robót budowlanych oraz dopuszczenie obiektu do użytkowania. Poszczególne czynności i akty nie mają charakteru izolowanego, lecz pozostają we wzajemnym związku funkcjonalnym: prawidłowe przygotowanie inwestycji warunkuje jej zgodną z prawem realizację. Każdy z tych elementów pełni odrębną rolę w procesie administracyjnego dopuszczenia inwestycji do realizacji, lecz dopiero ich uporządkowane i wzajemnie skoordynowane występowanie tworzy mechanizm kontroli legalności zamierzenia inwestycyjnego. Istotą modelu ogólnego jest więc wieloetapowość, rozproszenie kompetencji między różne organy lub postępowania oraz stopniowe kształtowanie sytuacji prawnej inwestora. Zastosowanie koncepcji ciągu działań pozwala lepiej uchwycić tę strukturę, ponieważ uwidacznia nie tylko następstwo poszczególnych aktów i czynności, ale również ich wzajemne uwarunkowanie oraz znaczenie dla osiągnięcia celu końcowego.

Wartość tej koncepcji polega przede wszystkim na tym, że proces inwestycyjno-budowlany nie jest postrzegany wyłącznie jako suma odrębnych postępowań administracyjnych, lecz jako układ powiązanych działań administracji publicznej oraz funkcjonalnie powiązanych z nimi czynności innych uczestników procesu. Zgodnie z założeniami przyjętymi w części teoretycznej artykułu pojęcie ciągu działań odnosi się przede wszystkim do działań administracji publicznej, natomiast działania inwestora oraz innych uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego są uwzględniane tylko w zakresie, w jakim pozostają funkcjonalnie powiązane z działaniami organów administracji. Takie ujęcie pozwala zachować administracyjnoprawny profil analizy, a jednocześnie nie pomijać szerszego kontekstu procesu inwestycyjno-budowlanego. W odniesieniu do drugiego pytania badawczego należy uznać, że szczególny reżim przygotowania i realizacji inwestycji drogowych istotnie modyfikuje ogólny układ działań właściwy dla procesu inwestycyjno-budowlanego. Modyfikacja ta polega przede wszystkim na skupieniu w jednej decyzji szeregu skutków prawnych, które w modelu ogólnym są zasadniczo rozłożone na kilka odrębnych etapów, aktów i postępowań. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pełni funkcję centralnego instrumentu administracyjnego służącego ukształtowaniu dopuszczalności realizacji inwestycji drogowej. Nie jest ona wyłącznie odpowiednikiem pozwolenia na budowę, lecz aktem kumulującym kilka rozstrzygnięć istotnych dla przygotowania i realizacji inwestycji. W odniesieniu do trzeciego pytania badawczego należy stwierdzić, że zakres tej modyfikacji uzasadnia ujmowanie reżimu inwestycji drogowych jako szczególnego, skoncentrowanego wariantu procesu inwestycyjno-budowlanego. Nie jest to jednak reżim całkowicie autonomiczny wobec modelu ogólnego. O pełnej autonomii systemowej można byłoby mówić wówczas, gdyby regulacja szczególna tworzyła samodzielny, niezależny od podstawowych założeń prawa inwestycyjno-budowlanego układ przygotowania i realizacji inwestycji. Natomiast w przypadku inwestycji drogowych mamy do czynienia z odmiennością funkcjonalno-strukturalną, polegającą na zachowaniu zasadniczego celu procesu inwestycyjno-budowlanego przy jednoczesnym odmiennym rozmieszczeniu kompetencji, etapów, rozstrzygnięć i skutków prawnych. Kryterium rozróżnienia między autonomią systemową a odmiennością funkcjonalno-strukturalną stanowi zatem nie sama liczba odrębnych rozwiązań proceduralnych, lecz to, czy regulacja szczególna zachowuje podstawowy cel i logikę procesu inwestycyjno-budowlanego, czy też tworzy całkowicie samodzielny mechanizm przygotowania i realizacji inwestycji. Reżim inwestycji drogowych nie znosi logiki procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz przekształca sposób jego organizacji przez skupienie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć i skutków prawnych, które w reżimie ogólnym są rozłożone na kilka etapów, aktów i postępowań.

W tym zakresie artykuł potwierdza aktualną użyteczność koncepcji ciągu działań w analizie współczesnych regulacji inwestycyjnych. Koncepcja ta pozwala nie

tylko opisać następstwo aktów i czynności, ale także ocenić sposób ich normatywnego powiązania, stopień rozproszenia albo skupienia oraz wpływ przyjętej konstrukcji prawnej na sytuację inwestora i innych podmiotów uczestniczących w procesie. Może być więc traktowana jako narzędzie analizy sektorowych reżimów inwestycyjnych, w których ustawodawca odchodzi od klasycznego, wieloetapowego układu postępowań na rzecz rozwiązań bardziej skoncentrowanych. Specustawa drogowa stanowi szczególny mechanizm prawny służący usprawnieniu realizacji inwestycji publicznych w zakresie dróg publicznych. Jej podstawową zaletą jest ograniczenie wieloetapowości postępowań oraz zmniejszenie rozproszenia mechanizmów administracyjnej weryfikacji inwestycji. Nie eliminuje to jednak podstawowej wątpliwości o charakterze systemowym, odnoszącej się do spójności prawa inwestycyjno-budowlanego. Tego rodzaju regulacje szczególne, mimo że zwiększają sprawność realizacji inwestycji, równocześnie sprzyjają fragmentaryzacji systemu przez tworzenie sektorowych reżimów inwestycyjnych, które wyłączają stosowanie części mechanizmów reżimu ogólnego. W rezultacie wyłączenie ogólnych instrumentów planowania przestrzennego oraz kumulacja licznych rozstrzygnięć i skutków prawnych w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mogą osłabiać spójność reżimu ogólnego i utrwalać tendencję do zastępowania rozwiązań systemowych regulacjami szczególnymi. Z perspektywy aksjologicznej istotne znaczenie ma również relacja między interesem publicznym a interesem prywatnym. Reżim inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego o dużej doniosłości społecznej, jakim jest rozwój infrastruktury drogowej. Nie powinno to jednak prowadzić do marginalizacji gwarancji ochrony praw jednostki, w szczególności właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Im większy stopień skupienia skutków prawnych w jednej decyzji, tym większe znaczenie mają standardy przejrzystości postępowania, efektywnej kontroli sądowej oraz realnej możliwości ochrony interesów podmiotów, których sytuacja prawna zostaje ukształtowana przez tę decyzję.

De lege lata specustawę drogową należy ujmować jako szczególny, skoncentrowany wariant organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do dróg publicznych, a nie jako regulację funkcjonującą poza systemowymi ramami tego procesu. De lege ferenda zasadne wydaje się doprecyzowanie relacji między ogólnym reżimem inwestycyjno-budowlanym a reżimami szczególnymi, w tym reżimem inwestycji drogowych. W szczególności należałoby rozważyć określenie bardziej przejrzystych zasad wskazujących, które elementy modelu ogólnego mogą być modyfikowane przez regulacje szczególne, a które powinny zachować charakter gwarancyjny i systemowy. Dalszych badań wymaga także porównanie specustawy drogowej z innymi ustawami szczególnymi dotyczącymi inwestycji publicznych, zwłaszcza pod kątem stopnia skupienia rozstrzygnięć, relacji do planowania przestrzennego oraz wpływu na ochronę praw jednostki.

Wykaz skrótów

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.
u.p.z.p. – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
o.o.ś – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
pr.bud. – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.
u.z.r.i.d. – Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
u.d.p. – Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.
ZRID – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691).
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889).
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 399).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538).
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2026 r. poz. 524).

Orzecnictwo

Wyrok NSA z dnia 10 października 2006 r., II GSK 156/06, LEX nr 276701.
Wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3322/14, LEX nr 2169130.
Wyrok NSA z 6.07.2017 r., II OSK 2766/15, LEX nr 2322788.
Wyrok NSA z 20.05.2025 r., II OSK 423/25, LEX nr 3897414.

Opracowania

Adamiak, Barbara. 2020. Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego. W: *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 1–20. Warszawa: C.H. Beck.
Bąkowski, Tomasz. 2018. Zagospodarowanie przestrzenne i inwestycje budowlane. W: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesora*

- rowi Markowi Wierzbowskiemu, (red.) Jan Jagielski, Dariusz Ryszard Kijowski, Marek Grzywacz, E. Legalis/el.
- Bąkowski, Tomasz (red.). 2020. *Specustawy inwestycyjno-budowlane*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Biernat, Stanisław. 1979. *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Błaś, Adam. 1975. Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 6(261): 101–110.
- Chelmoński, Adam. 1972. Ciąg działań w gospodarce jako przedmiot badań – propozycje metodologiczne. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 38(163): 2–22.
- Cherka, Marcin. 2012. Komentarz do art. 31. W: *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, (red.) Piotr Antoniak, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski, Marcin Cherka, 114–120. Warszawa.
- Goździewicz-Biechońska, Justyna. 2011. *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kania, Michał, Karol Kiczka i Marek Szydło. 2018. Koncepcja ciągu działań prawnych i jej zastosowanie w administracji gospodarczej. W: *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, § 46. II. Legalis/el.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. 2000. *Pozwolenia w administracji publicznej*. Białystok: Temida 2.
- Kuta, Tadeusz. 1969. *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług. Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 132*. Wrocław: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe.
- Lidzbarski, Marcin. 2020. O mniej oczywistych skutkach obowiązywania specustaw na przykładzie specustawy drogowej. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 169–180. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- March, James G., Herbert A. Simon. 1993. *Organizations*. Wyd. 2. Cambridge, MA–Oxford: Blackwell.
- Martysz, Czesław. 2021. Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym. W: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, (red.) Czesław Martysz, 605–642. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niewiadomski, Zygmunt. 2020. *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, (red.) Tomasz Bąkowski, 19–24. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Pilarz, Karina. 2024. Proces budowlany wobec nowoczesnych technologii. W: *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, (red.) Jerzy Korczak, 299–312. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Popowska, Bożena. 2022. Formy działania a sposoby (metody) działań w świetle nauki prawa administracyjnego i nauki publicznego prawa gospodarczego. W: *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, (red.) Irena Lipowicz, 559–565. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Przybysz, Piotr. 2020. *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sierpowska, Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szadok-Bratuń, Agnieszka. 2013. *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego” w kontekście polskiego prawa administracyjnego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

- Szewczyk, Marek. 2020. Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 81–93. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szulc, Piotr. 2022. *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, rozdz. 4 § 6. Legalis/el.
- Tetera-Jankowska, Maria. 2025. *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Wyd. 2. LEX/el.
- Trela, Andrzej. 2019. Koncepcja ciągu działań prawnych w publicznym prawie gospodarczym (zagadnienia wybrane). *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 329: 247–260.
- Wasilewski, Antoni. 1985. O metodzie konkretyzacji rozstrzygnięć administracyjnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 143(857): 337–352.
- Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Wyd. 2. New York: McGraw-Hill
- Woźniak, Marta. 2020. Specustawy a problematyka usuwania drzew i krzewów. W: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, (red.) Tomasz Bąkowski, 129–142. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Woźniak, Marta. 2024. W sprawie wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego”. W: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, (red.) Piotr Lisowski, 729–738. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
- Zakrzewska, Monika. 2010. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, rozdz.1.4. Lex/el.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Alfabet prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-03-20
accepted 2026-05-15



Instytucjonalne ramy suwerenności: Dychotomia ustrojowa Republiki Kosowa na tle postulatów narodowych kosowskich Albańczyków

Institutional Frameworks of Sovereignty: The Constitutional Dichotomy of the Republic of Kosovo against the Background of the National Postulates of Kosovo Albanians

SZYMON MACKIEWICZ

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
ORCID: 0009-0008-6769-0655, [e-mail](#)

Citation: Mackiewicz, Szymon. 2026. Instytucjonalne ramy suwerenności: Dychotomia ustrojowa Republiki Kosowa na tle postulatów narodowych kosowskich Albańczyków. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 101–114. DOI: 10.25167/osap.6169

Abstract: The purpose of this article is to analyze the political system of the Republic of Kosovo in light of the tension between the demands of the international community and local national aspirations. The research hypothesis centers on the question of whether Kosovo's institutional weakness stems from the fact that international organizations are implementing a vision of a multi-ethnic state that structurally conflicts with the will of the democratic Albanian majority. Consequently, research questions were formulated regarding the dichotomy between the externally imposed formal and legal framework and the aspirations of Kosovo Albanians to build a homogeneous nation-state. From the perspective of legal studies, this subject is highly significant due to the unprecedented impact of international law on the domestic legal order and the functioning of the state as a *sui generis* „international protectorate”. The study employs the historical method to discuss the evolution of statehood, the legal-dogmatic method through an analysis of the 2008 Constitution and acts of international law, and a theoretical-legal approach based on Carl Schmitt's concepts of the political and sovereignty, as well as Arend Lijphart's consociational democracy. The research demonstrates that the imposed concept of multi-ethnicity and “positive discrimination” leads to a chronic decision-making paralysis. In a Schmittian perspective, the Kosovan state has been deprived

of genuine decision-making agency in favor of international entities. The conclusions indicate that the current crises and political resistance represent an attempt to restore full sovereignty and subjectivity against external legal frameworks.

Keywords: Republic of Kosovo, sovereignty, international law, political system, Carl Schmitt

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza ustroju politycznego Republiki Kosowa w świetle napięcia pomiędzy wymogami społeczności międzynarodowej a lokalnymi aspiracjami narodowymi. Teza badawcza sprowadza się do pytania, czy słabość instytucjonalna Kosowa wynika z faktu, że organizacje międzynarodowe implementują tam wizję wieloetnicznego państwa, która strukturalnie kłóci się z wolą demokratycznej albańskiej większości. W związku z tym postawiono pytania badawcze dotyczące dychotomii między narzuconymi z zewnątrz ramami formalno-prawnymi a dążeniami kosowskich Albańczyków do budowy homogenicznego państwa narodowego. Z perspektywy nauk prawnych podjęta tematyka jest wysoce istotna ze względu na bezprecedensowy wpływ prawa międzynarodowego na krajowy porządek prawny oraz funkcjonowanie państwa jako *sui generis* „protektoratu międzynarodowego”. W opracowaniu zastosowano metodę historyczną w celu omówienia ewolucji państwowości, dogmatyczno-prawną poprzez analizę Konstytucji z 2008 r. i aktów prawa międzynarodowego, a także ujęcie teoretycznoprawne w oparciu o koncepcję polityczności i suwerenności Carla Schmitta oraz demokracji konsocjonalnej Arenda Lijpharta. Przeprowadzone badania wykazują, że narzucona koncepcja wieloetniczności i „pozytywnej dyskryminacji” wywołuje chroniczny paraliż decyzyjny. W ujęciu schmittowskim państwo kosowskie zostało pozbawione autentycznej decyzyjności na rzecz podmiotów międzynarodowych. Wnioski wskazują, że obecny kryzys oraz opór polityczny stanowią próbę restytucji pełnej suwerenności i podmiotowości przeciwko zewnętrznym ramom prawnym.

Słowa kluczowe: Republika Kosowa, suwerenność, prawo międzynarodowe, ustrój polityczny, Carl Schmitt

1. Wstęp

Ustrój polityczny i status międzynarodowy Republiki Kosowa (dalej: Kosowo) stanowi jeden z najbardziej złożonych kazusów współczesnych stosunków międzynarodowych. Konstytucja Kosowa z 2008 r. w preambule uroczyście deklaruje w imieniu „ludu Kosowa” determinację do budowy „wolnego, demokratycznego i miłującego pokój kraju, który będzie ojczyzną dla wszystkich jego obywateli”. Akt ten silnie akcentuje zaangażowanie w stworzenie państwa wolnych ludzi, które będzie w pełni gwarantować „prawa każdego obywatela, wolności obywatelskie i równość wszystkich wobec prawa”, a także dążenie do zbudowania „dobrobytu gospodarczego i społecznego” (Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 25/2008). Powstanie Kosowa ściśle wpisuje się w ugruntowaną historycznie zasadę prawa narodów do samostanowienia. Przysługuje ono określonym grupom ludzkim i pozwala społeczności dominującej na danym obszarze na swobodne określenie swojego statusu politycznego (art. 1. Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Jednak te optymistyczne wizje zderzają się z wielowymiarową rzeczywistością, w której Kosowo funkcjonuje w diametralnie różnych kontekstach.

W dyskursie naukowym i politycznym region ten postrzegany jest wielotorowo. Część badaczy analizuje go przede wszystkim w kategoriach cywilizacyjnych i upatruje w dziedzictwie bizantyjsko-osmańskim źródeł specyficznej mentalności społecznej oraz pełnego dystansu stosunku do władzy państwowej (Chmielewski, Szczesio [red.] 2013: 98). W innej perspektywie Kosowo to nadrzędny problem bezpieczeństwa euroatlantyckiego, rzutujący na stabilność ładu politycznego nie tylko samego Półwyspu Bałkańskiego, ale i całej Europy (Babić, Jakimowicz-Ostrowska [red.] 2014: 151; Chmielewski, Szczesio [red.] 2013: 317). Funkcjonuje również narracja, w której młode państwo jawi się jako obszar realnych zagrożeń o charakterze radykalnym, mający stanowić zaplecze dla komórek terroryzmu islamskiego i rozwój „bazy globalnego džihadu” (Chmielewski, Szczesio [red.] 2013: 288 i 297). Niewątpliwie jednak sprawa Kosowa to jeden z najpoważniejszych współczesnych sporów międzynarodowych, będący bezpośrednim pokłosiem działań zbrojnych i rozpadu dawnej Jugosławii. Wydarzenia te stanowią kulminację wielowiekowego procesu, który swój symboliczny początek miał w starciu na Kosowym Polu w 1389 r., a zakończył się transformacją z serbskiego centrum kultury w państwo zamieszkałe przez albańską większość.

Dążenia władz w Prisztinie do pełnej podmiotowości podlegają ściśłemu nadzorowi instytucji zachodnich, bez których struktury państwa nie byłyby w stanie funkcjonować, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w dokumentach Unii Europejskiej. Doskonałym przykładem tego międzynarodowego podejścia są prace Parlamentu Europejskiego, które niezmiennie kładą nacisk na stabilizację, praworządność oraz konieczność pokojowego uregulowania stosunków etnicznych jako warunku *sine qua non* integracji europejskiej (European Parliament Official Documents, 2025/2252(INI)). To właśnie ukazanie zderzenia dwóch różnych perspektyw, międzynarodowych wymogów i lokalnych aspiracji, stanowi główną oś niniejszego artykułu. Fundamentalna teza badawcza opracowania sprowadza się do postawienia następującego pytania: Czy ustrój Kosowa jest w swojej istocie słaby dlatego, że organizacje międzynarodowe, dążąc do stabilizacji regionu w szczytnym duchu pokoju i promowania koncepcji wieloetnicznego państwa, implementują wizję, która strukturalnie kłóci się z wolą demokratycznej większości? Zdecydowaną większość stanowią kosowscy Albańczycy, grupa ta silnie identyfikuje się bowiem z narodową ideą panalbańską. Należy jednak zaznaczyć, że współczesne dążenia polityczne Albańczyków, także w diasporze, nie są jednolite i nie mogą być redukowane do prostego odwołania do historycznej idei „Wielkiej Albanii” (Chmielewski, Szczesio [red.] 2013: 421–422).

2. Geneza państwowości Kosowa

Proces kształtowania się państwowości Kosowa miał charakter wieloetapowy i stanowił rezultat długotrwałych przemian politycznych. Punktem wyjścia dla nowoczesnej podmiotowości Kosowa było uzyskanie szerokiej autonomii w ramach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (dalej: Jugosławia) na mocy Konstytucji z 1974 r (art. 2, Official Gazette of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, No. 9/74). Proces ten determinował narastający konflikt z władzami serbskimi oraz zbrojny opór społeczności albańskiej, który ostatecznie doprowadził do jednostronnej proklamacji niepodległości. Katalizatorem zmian okazała się decyzja Prezydenta Socjalistycznej Republiki Serbii Slobodana Miloševicia z 1989 r. o zaostrzeniu polityki Belgradu wobec autonomii w Kosowie¹. W odpowiedzi kosowscy Albańczycy ogłosili pierwszą deklarację niepodległości z lipca 1990 r., budując równoległy wobec oficjalnego system odrębnych instytucji życia politycznego oraz społecznego, takich jak szkolnictwo, ochrona zdrowia czy podatki (Zając 2013: 111).

Początkowo opór społeczności albańskiej miał charakter w przeważającej mierze pokojowy i opierał się na strukturach partyjnych, którym przewodził Prezydent autonomii Kosowa Ibrahim Rugova. Dążenia te uległy jednak radykalizacji, czego najpoważniejszym przejawem stało się powołanie do życia w latach 90. Ushtria Çlirimtare e Kosovës, czyli Armii Wyzwolenia Kosowa. Organizacja ta, definiowana jako militarna struktura albańskich separatystów, postawiła sobie za nadrzędny cel całkowite uniezależnienie prowincji od Jugosławii i uzyskanie niepodległości drogą walki zbrojnej. Konflikt ten przybrał niezwykle brutalny charakter, a w jego toku obie strony dopuszczały się zbrodni o znamionach czystek etnicznych (United Nations Security Council Official Documents, S/1999/779). Drastyczna eskalacja przemocy oraz pogłębiający się kryzys humanitarny doprowadziły do zaangażowania czynników zewnętrznych, czego kulminacją była interwencja zbrojna Sojuszu Północnoatlantyckiego wiosną 1999 r., która zmusiła władze Belgradu do wycofania sił z Kosowa i zaakceptowania planu pokojowego. Ustrój i nowy status prowincji oparto na rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 1244 z 1999 r., na mocy której powołano międzynarodową administrację cywilną oraz rozlokowano siły bezpieczeństwa Kosovo Force (Official Records of the Security Council, S/RES/1244 (1999)). Z jednej strony akt ten formalnie potwierdzał integralność terytorialną Jugosławii, z drugiej zaś faktycznie wyłączył Kosowo spod jakiegokolwiek realnej jurysdykcji Belgradu.

Próba znalezienia ostatecznego rozwiązania zaowocowała opracowaniem przez specjalnych wysłanników ONZ planu w postaci Kompleksowej Propozycji Roz-

¹ Socjalistyczna Republika Serbii stanowiła jedną z republik składowych Jugosławii. To właśnie na jej terytorium funkcjonowała Socjalistyczna Autonomiczna Prowincja Kosowa.

wiązania Statusu Kosowa (dalej: Plan Ahtisaariego), który przewidywał koncepcję „niepodległości nadzorowanej”, wyposażając Kosowo w atrybuty suwerenności przy zachowaniu zewnętrznego nadzoru (United Nations Security Council Official Documents, S/2007/168/Add.1). Zwieńczenie wieloletniej ewolucji ustrojowej i emancypacyjnej nastąpiło 17 lutego 2008 r., kiedy Zgromadzenie Kosowa jednogłośnie przyjęło jednostronną deklarację niepodległości, dokonując formalnej secesji od Serbii (Kosovo Official Gazette, No. 0/2008). Krok ten uzyskał uznanie ze strony Stanów Zjednoczonych oraz większości krajów UE, jednak nie spotkał się z powszechną akceptacją na arenie międzynarodowej, napotykając zdecydowany opór Serbii oraz Federacji Rosyjskiej, również części państw UE (Babić, Jakimowicz-Ostrowska [red.] 2014: 163).

W 2010 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię doradczą stanowiącą, że jednostronna deklaracja niepodległości nie naruszyła norm prawa międzynarodowego, jako że nie zawiera ono wyraźnego zakazu formułowania tego rodzaju aktów (22 July 2010, ICJ Reports 2010, p. 403). MTS wyjaśnił, że choć Rada Bezpieczeństwa potępiła w przeszłości niektóre podobne deklaracje, to owa nielegalność nie wynikała z samego faktu ich jednostronnego charakteru, lecz z powiązania tych aktów z bezprawnym użyciem siły lub rażącymi naruszeniami norm o charakterze *ius cogens*². Choć relacje Serbii i Kosowa pozostają napięte, UE wymaga od obu stron konstruktywnej współpracy w ramach procesu integracji europejskiej. Porozumienie z 2013 r., przewidujące m.in. wspólną kontrolę granic oraz normalizację stosunków bez jednoznacznego uznania aktu niepodległości, umożliwiło postępy w procesie akcesyjnym i stowarzyszeniowym (European Commission Press Corner, IP/13/347).

3. Problem Ustroju Republiki Kosowa

Analiza problematyki współczesnego ustroju Kosowa wymaga przyjęcia perspektywy uwzględniającej unikalny w skali globalnej proces budowy państwa. Choć fundamentem ustrojowym Kosowa jest Konstytucja z 2008 r., która nie jest produktem autonomicznej i suwerennej woli narodu, lecz efektem implementacji wspomnianego Planu Ahtisaariego. Proces ten można określić mianem „legalizacji władzy ustrojodawczej”, który pod ścisłym nadzorem zewnętrznym doprowadził do powstania systemu, w którym suwerenność jest permanentnie „zapośredniczona”. Jak wskazują kosowscy badacze przedmiotu, konstytucjonalizm w Kosowie opiera się na swoistym paradoksie. Legitymizuje państwo na arenie międzynarodowej, ale jednocześnie systemowo ogranicza suwerenność większości poprzez mechanizmy

² W opinii doradczej MTS przywołał wcześniejsze przypadki potępienia jednostronnych deklaracji niepodległości, m.in. w odniesieniu do Rodezji Południowej, Cypru Północnego oraz Republiki Serbskiej.

nadzoru i ramy wieloetniczności, czyniąc z niego raczej przedmiot niż podmiot procesów politycznych (Beha 2024: 187–188).

Kluczowym elementem słabości tego systemu jest narzucona koncepcja wieloetniczności, która w swojej strukturze kłóci się z dążeniami albańskiej większości do budowy klasycznego państwa narodowego. Konstytucja w art. 1 ust. 2 definiuje Kosowo jako państwo swoich obywateli, a nie konkretnego narodu rozumianego etnicznie. W połączeniu z art. 1 ust. 3, kategorycznie zakazującym unifikacji z jakimkolwiek innym państwem, taki zapis stanowi bezpośrednią barierę prawną dla postulatów panalbańskich (Rajczyk 2016: 28). Ta „dychotomia tożsamościowa” sprawia, że system polityczny jest postrzegany przez znaczną część społeczeństwa jako sztuczny twór prawny, co obniża jego legitymację społeczną i stabilność. Tyczy się to zarówno mniejszości serbskiej, jak i samych kosowskich Albańczyków. Z punktu widzenia społecznej konstrukcji niepodległości suwerenność Kosowa jest związana z subiektywnym przekonaniem elit i narodu o niezależności, podczas gdy ramy formalno-prawne narzucone przez Zachód tworzą system, w którym realna władza jest rozproszona między instytucje krajowe i misje międzynarodowe (Zając 2013: 104 i 115).

Niestabilność sceny politycznej jest bezpośrednią konsekwencją przyjętych mechanizmów „pozytywnej dyskryminacji” i ochrony mniejszości, które *de facto* dają mniejszości serbskiej prawo weta wobec kluczowych reform państwowych. Jest to następstwo systemu „podwójnej większości”, który wymaga zgody większości posłów zajmujących miejsca zarezerwowane dla mniejszości przy zmianach konstytucyjnych. Prowadzi to do chronicznego paraliżu decyzyjnego i uniemożliwia ewolucję ustroju w stronę bardziej funkcjonalną (Bokshi 2025: 37). Oceniając ów paraliż decyzyjny, należy odwołać się do teorii demokracji konsocjonalnej Arenda Lijpharta, do której nawiązują przyjęte w Kosowie rozwiązania ustrojowe. Z założenia narzucony mechanizm podwójnej większości w parlamencie miał stanowić klasyczny bezpiecznik konsocjonalny. W społeczeństwach głęboko podzielonych instytucjonalny podział władzy oraz zagwarantowanie mniejszościom prawa weta ma zapobiegać tyranii większości i gwarantować pokojowe współistnienie (Jelonek 2005: 93–94).

W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że model demokracji konsocjonalnej w określonych warunkach może pełnić funkcję stabilizującą. Użytecznym punktem odniesienia, ze względu na zbliżony kontekst emancypacji państwowej oraz tło religijne, jest tu kasus Malezji. W pierwszym okresie po uzyskaniu niepodległości system oparty na współpracy elit etnicznych oraz mechanizmach kompromisu zapewniał tam względną stabilność polityczną i trwałość instytucjonalną państwa. Efektywne stosowanie rozwiązań konsocjonalnych umożliwiało w tym przypadku utrzymanie równowagi pomiędzy wspólnotami oraz ograniczenie potencjału konfliktowego w warunkach głębokiego zróżnicowania etnicznego (Jelonek 2005: 108). Niepowodzenia tego modelu w późniejszym

okresie nie przekreślają zatem jego potencjału analitycznego, lecz wskazują na jego silne uzależnienie od czynników kontekstowych, w szczególności jakości elit politycznych oraz zdolności do utrzymania mechanizmów konsocjonalnych. Należy więc poddać ten model krytyce w kontekście rażącej asymetrii demograficznej i politycznej Kosowa.

Jak wskazują raporty z zakresu transformacji ustrojowej, etniczni Albańczycy stanowią miażdżącą większość populacji, podczas gdy mniejszość serbska stanowi ułamek społeczeństwa, ale nierzadko całkowicie bojkotuje funkcjonowanie państwa (Bertelsmann Stiftung 2024)³. Odnotowuje się masowe rezygnacje serbskich urzędników czy bojkoty wyborów, gdzie z powodu absencji Serbów frekwencja spadała. W efekcie konsocjonalny model ulega w Kosowie wypaczeniu, zamiast integrować, oddaje nieproporcjonalnie weto w ręce nielicznej grupy, której aktywność polityczna bywa wspierana przez władze w Belgradzie, przez co państwo ulega paraliżowi. W tym miejscu pojawia się fundamentalne pytanie o klasyfikację formy rządów Kosowa. Ustrojowo model ten nawiązuje do republiki parlamentarnej, opierając się na zasadzie politycznej kontroli parlamentu nad władzą wykonawczą. Wyraża się ona w kompetencji legislatywy do odwołania całego rządu lub poszczególnych ministrów w drodze wotum nieufności, stanowiącego sankcję za negatywną ocenę ich dotychczasowej polityki (Wąsowicz [red.] 2025: 99).

Formalnie ustrój Kosowa wykazuje wszystkie kluczowe cechy republiki parlamentarnej. Konstytucja przewiduje procedurę wotum nieufności, co teoretycznie sytuuje ten kraj w kręgu klasycznych parlamentarizmów. Jednakże w praktyce kosowskiej kontrola ta jest iluzoryczna lub skrajnie utrudniona przez narzucony arbitraż międzynarodowy oraz konieczność zachowania parytetów etnicznych w rządzie zgodnie z art. 96 Konstytucji. Odwołanie rządu, który nie cieszy się poparciem większości demokratycznej, ale jest gwarantem stabilności wieloetnicznej wymaganej przez partnerów zewnętrznych, prowadzi często do głębokich kryzysów legitymizacji. Niewydolność struktur wewnętrznych sprawia, że państwo pozostaje w stanie permanentnej zależności od wsparcia UE i NATO, co utrwała status Kosowa jako *sui generis* „protektoratu międzynarodowego”. Słabość ta objawia się również w braku kontroli nad całością terytorium, gdzie istnienie tzw. struktur paralelnych na północy kraju podważa unitarny charakter państwa (Pacula 2012: 113).

Kolejnym aspektem wpływającym na strukturalną słabość ustroju jest pozycja Sądu Konstytucyjnego oraz bezprecedensowy wpływ prawa międzynarodowego na

³ Struktura etniczna Kosowa w najnowszej historii cechuje się trwałą dominacją ludności albańskiej, której udział w populacji wzrósł z 82,2% w 1991 r. do poziomu szacowanego obecnie na ok. 92–95%. Należy zaznaczyć, że dane te obciążone są błędem statystycznym wynikającym z politycznie motywowanej absencji populacji serbskiej podczas spisów powszechnych oraz znacznej skali emigracji ludności z Kosowa do krajów Europy Zachodniej.

krajowy porządek prawny. Konstytucja Kosowa dokonuje „konstytucjonalizacji bez ratyfikacji”, nadając Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pierwszeństwo przed ustawodawstwem krajowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Obliguje to również sądy do orzekania zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co również zostało wyrażone w art. 22 i 53 Konstytucji (de Hert, Korenica 2016: 152–154). Choć taki układ teoretycznie promuje idee rządów prawa, w praktyce osłabia autorytet lokalnych organów władzy, które muszą poruszać się w granicach wyznaczonych przez obserwatorów zewnętrznych. Przykładowo Sąd Konstytucyjny w roli potężnego arbitra niejednokrotnie musiał rozstrzygać kryzysy polityczne, np. kwestie wyboru prezydenta wybieranego przez Zgromadzenie Republiki Kosowa. W duchu powyższych wymogów czynnik ten zamiast stabilizować system, często obnażał jego kruchość i podatność na interpretacje prawne wymuszane przez sytuację polityczną (Rajczyk 2016: 44).

Jednakże byłoby uproszczeniem upatrywanie przyczyn tych kryzysów jedynie w fakcie, że obecny model ustrojowy został narzucony z zewnątrz. Strukturalna słabość instytucjonalna Kosowa jest w istotnym stopniu warunkowana czynnikami endogennymi. Państwo to boryka się z fundamentalnym deficytem historycznej ciągłości państwowej. Poszukiwanie jakichkolwiek realnych tradycji ustrojowych w istocie sprowadza się do doświadczeń autonomii kosowskiej w ramach Socjalistycznej Republiki Serbii. Innymi konstruktami historycznymi mogą być Wilajet Kosowa w ramach Imperium Osmańskiego, tymczasowe funkcjonowanie Ligii Przireńskiej czy przyłączenie terytorium Kosowa do Królestwa Albanii pod włoskim protektorem w czasie II wojny światowej⁴. Struktury te funkcjonowały jednak w radykalnie innych realiach terytorialnych i czasowych, a ponadto nie stanowiły wyrazu suwerennej państwowości. Co więcej, nauka kwestionuje popularne w albańskim dyskursie narodowym mity założycielskie oparte na starożytności – na czele z mitem iliryjskim, mającym dowodzić autochtoniczności Albańczyków na Bałkanach (Rogel 2003: 170)⁵.

Ten brak zakorzenionych, własnych tradycji państwowotwórczych znacząco utrudnia wykształcenie dojrzałej kultury politycznej i zaufania obywateli do instytucji publicznych. Zjawisko to bezpośrednio rzutuje na słabość rodzimych elit politycznych. Klasa polityczna, wywodząca się w dużej mierze z dawnych struktur partyzanckich lub aktywistycznych, często wykazuje tendencje do partykularyzmu oraz traktowania aparatu państwowego jako narzędzia do realizacji interesów grupowych. Niestabilność sceny politycznej nie jest zatem wyłącznie wynikiem ustro-

⁴ Również zasięg samego władztwa albańskiego księcia Skanderbega w XV wieku nie obejmował terytorium Kosowa.

⁵ Konstruowanie dalekosiężnych genealogii narodowych jest klasycznym przykładem. Podobną funkcję legitymizacyjną pełnił w Rzeczypospolitej Obojga Narodów mit sarmacki, który poprzez odwołanie do starożytności miał uzasadniać odrębność ustrojową i kulturową narodu szlacheckiego.

jowego paraliżu, ale także efektem wewnętrznych, bezpardonowych walk o władzę w łonie samej elity albańskiej. Brak historycznie ugruntowanej odpowiedzialności państwowotwórczej pogłębia dysfunkcję modelu wieloetnicznego, uniemożliwiając skuteczną konsolidację państwa. W tym ujęciu czynniki endogenne nie mają charakteru jedynie wtórnego, lecz współdeterminują dysfunkcję ustrojową państwa, wchodząc w interakcję z narzuconymi ramami instytucjonalnymi. Oznacza to, że model wieloetniczny sam w sobie nie musi generować niestabilności, jednak w warunkach słabości elit politycznych oraz niskiego poziomu zakorzenienia społeczniego instytucji publicznych staje się czynnikiem pogłębiającym kryzys legitymizacji i efektywności państwa.

4. Kryzys w Kosowie w świetle poglądów Carla Schmitta

Kryzys polityczny w Kosowie, osiągający swoją kulminację w pierwszej połowie 2026 r., stanowi egemplifikację głębokiej dysfunkcji ustrojowej wynikającej z paraliżu decyzyjnego wokół elekcji nowej głowy państwa. Źródłem tego napięcia, wiodącego do radykalnej polaryzacji społecznej i konieczności arbitrażu Sądu Konstytucyjnego, jest wygaśnięcie mandatu prezydent Vjosa Osmani oraz erozja dotychczasowego konsensusu, w wyniku której rządzący ruch *Lëvizja Vetëvendosje* wycofał poparcie dla urzędującej prezydent. Dynamika tego sporu doprowadziła do bezprecedensowego pogłębienia impasu, czego najdobitniejszym wyrazem było ponowne rozwiązanie parlamentu pod koniec kwietnia 2026 r. Jak wskazuje analiza Ośrodka Studiów Wschodnich, kolejne kroki instytucjonalne obnażają chroniczną niemożność wyłonienia trwałego kompromisu w warunkach zaostrego konfliktu ustrojowego. Rola populistycznego ruchu *Lëvizja Vetëvendosje* w redefiniowaniu kosowskiej państwowości ewoluowała tym samym od radykalnej kontestacji „międzynarodowego protektoratu” poprzez walkę o rzeczywistą emancypację polityczną aż po żądania ustanowienia wyłącznej i niepodzielnej kontroli nad aparatem państwowym oraz terytorium całego kraju (Domachowska 2026: 1–3).

W świetle teorii Carla Schmitta kasus Kosowa jawi się nie tyle jako klasyczny przykład decyzyjonizmu, ile raczej jako anomalia ustrojowa, w której państwo zostało *de facto* pozbawione suwerena. Według fundamentalnej tezy Schmitta „suwerenem jest ten, kto decyduje o stanie wyjątkowym”. W tym ujęciu suwerenność nie polega na zwykłym monopolu prawodawczym w czasie pokoju, lecz na faktycznej władzy do zawieszenia porządku prawnego w obliczu egzystencjalnego zagrożenia dla państwa. Pozwala to odróżnić Konstytucję jako wyraz suwerennej woli od samej ustawy konstytucyjnej. W problematycznej państwowości Kosowa ów schmittowski monopol decyzyjny został historycznie rozmyty i przeniesiony na podmioty międzynarodowe, co zablokowało wykształcenie się autentycznej decyzyjności państwowej. W tym kontekście poparcie dla ruchów rewizjonistycznych

należy interpretować jako radykalną próbę restytucji suwerenności i powrotu do klasycznego modelu Schmitta. Dla kosowskich Albańczyków jest to dążenie do udowodnienia, że to rząd w Prisztinie posiada realną moc decydowania o „stanie krytycznym” (Schmitt 2000: 47–49).

Tym samym obecny kryzys instytucjonalny nie jest wyłącznie dysfunkcją systemu, lecz momentem schmittowskiej „czystej decyzji”, w którym radykalne opcje polityczne, jak Lëvizja Vetëvendosje, wykorzystując silny mandat społeczny, postulują ukonstytuowanie władzy suwerennej niejako *ex nihilo* i ponowne wytyczenie politycznej osi podziału na „przyjaciela i wroga” i tym samym przedkładają egzystencjalny akt samostanowienia nad stabilność gwarantowaną „odgórnie” przez państwa zachodnie. Dotychczas przekładano logikę bezpieczeństwa regionalnego ponad wewnętrzną spójność i instytucjonalną wydolność nowego bytu, co czyniło z Kosowa projekt bardziej geopolityczny niż suwerenny (Neu 2005: 37). Co ważne, taki stan prowadzi do sytuacji, w której instytucje państwowe są postrzegane przez obywateli jako narzędzia realizacji polityki międzynarodowej, a nie organy reprezentujące interesy lokalnej większości (Gruda 2023: 83–84). Skutkuje to niskim poziomem zaufania do klasy politycznej i częstymi kryzysami rządowymi, czego symbolem stały się trudności w wyłanianiu stabilnych koalicji oraz konflikty między premierem a prezydentem o zakres kompetencji w polityce zagranicznej (Rajczyk 2016: 63).

Rozwijając tę perspektywę, należy zauważyć, że Carl Schmitt niezwykle trafnie przewidział zagrożenia płynące z prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym i ustawami zasadniczymi obowiązującymi w poszczególnych państwach. W tym ujęciu suwerenność oznacza przede wszystkim możliwość i prawo do podjęcia ostatecznych, rozstrzygających decyzji w zakresie polityki zewnętrznej i wewnętrznej, z uwzględnieniem istniejących realiów politycznych. Uznanie wyższości prawa ponadnarodowego nad porządkiem krajowym oznacza *de facto* utratę suwerenności, którą można zdefiniować jako prawnopolityczną niemoc do podjęcia decyzji innej niż ta, którą narzucają państwu pozapaństwowe ośrodki zagraniczne (Meller 2010: 442). Analizując już w okresie międzywojennym Ligę Narodów, Schmitt ostrzegał, że tego typu organizacje i pacyfistyczne regulacje w rzeczywistości drastycznie osłabiają suwerenność państw mniejszych. Ponadto, powoływanie ponadnarodowych organów sądowniczych i ciał nadzorczych czyni z nich niebezpiecznych „supersuwerenów”, zdolnych do kształtowania porządku międzynarodowego, co ostatecznie pozbawia lokalną jedność polityczną władzy nad własnym losem (Chmielecki 2025: 288; Schmitt 2000: 131).

5. Podsumowanie

Dychotomia ustrojowa Republiki Kosowa oraz jej immanentna słabość instytucjonalna stanowią bezpośrednią konsekwencję implementacji przez organizacje

międzynarodowe modelu państwa wieloetnicznego, który to paradygmat pozostaje w strukturalnej sprzeczności z demokratycznie wyrażaną wolą oraz dążeniami narodowymi albańskiej większości. Narzucone mechanizmy ochrony mniejszości, w tym w szczególności wymóg „podwójnej większości”, *de facto* przyznają mniejszości serbskiej prawo weta wobec kluczowych reform, co generuje chroniczny paraliż decyzyjny i blokuje ewolucję systemu w kierunku bardziej funkcjonalnym. Prymat prawa międzynarodowego nad prawodawstwem krajowym prowadzi do deprecjacji lokalnych organów władzy publicznej, zmuszając je do funkcjonowania w ścisłych granicach wytyczonych przez czynniki zewnętrzne. Należy zarazem podkreślić, że dychotomia ustrojowa wprowadzona w duchu demokracji konsocjonalnej Arenda Lijpharta, choć gwarantuje fizyczne bezpieczeństwo mniejszości, napotyka na barierę nie tylko w postaci narodowych dążeń większości, ale również strukturalnej słabości młodych kosowskich elit politycznych oraz deficytu ciągłości państwowej. To synergia tych czynników zewnętrznych i wewnętrznych sprawia, że państwo pozostaje w permanentnym kryzysie.

Z perspektywy teorii politycznej Carla Schmitta przypadek Kosowa egzemplifikuje anomalie ustrojową, w której państwo zostało faktycznie pozbawione suwerena, rozumianego jako podmiot dysponujący wyłączną kompetencją do rozstrzygania o stanie wyjątkowym. Schmittowski monopol decyzyjny uległ historycznemu rozmyciu i został przetransferowany na podmioty międzynarodowe. Poparcie dla populistycznych ruchów rewizjonistycznych, postulujących ukonstytuowanie władzy suwerennej *ex nihilo* należy więc interpretować jako radykalną próbę restytucji decyzyjności państwowej i odzyskania monopolu nad definiowaniem interesu egzystencjalnego politycznej wspólnoty, co sprawia, że dynamika tego zjawiska staje się całkowicie nieprzewidywalna. Jednocześnie dotychczasowe przedkładanie logiki bezpieczeństwa regionalnego nad wewnętrzną spójność i wydolność instytucjonalną utrwała pozycję Kosowa jako projektu geopolitycznego funkcjonującego w randze *sui generis* „protektoratu międzynarodowego”. Jakkolwiek implementacja założeń Planu Ahtisaariego stanowiła dziejową konieczność, zapobiegającą kolejnej katastrofie humanitarnej w wyniku ewentualnego poparcia postulatów tylko jednej ze stron, to w dłuższej perspektywie utrzymywanie ustrojowego *status quo*, bazującego na sztucznym konstrukcie prawnym pozbawionym autentycznej legitymizacji społecznej, będzie w sposób nieunikniony stymulować kolejne kryzysy polityczne.

Wykaz skrótów

MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

NATO – Sojusz Północnoatlantycki.

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych.

UE – Unia Europejska.

Bibliografia

Akty prawne

- Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 21 February 1974, Official Gazette of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, No. 9/74. https://www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf.
- Constitution of the Republic of Kosovo, 9 April 2008, Official Gazette of the Republic of Kosovo, No. 25/2008. https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/5/ConstitutionoftheRepublicofKosovovithamend.I-XXV_rwWEfAUpgP.pdf.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Resolution 1244 adopted by the Security Council at its 4011th meeting, 10 June 1999, Official Records of the Security Council, S/RES/1244 (1999). [https://docs.un.org/en/S/res/1244\(1999\)](https://docs.un.org/en/S/res/1244(1999)).
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 12 July 1999, United Nations Security Council Official Documents, S/1999/779. <https://docs.un.org/en/S/1999/779>.
- Kosovo Declaration of Independence, 17 February 2008, Kosovo Official Gazette, No. 0/2008. <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2008/en/56552>.
- Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 26 March 2007, United Nations Security Council Official Documents, S/2007/168/Add.1, <https://docs.un.org/en/S/2007/168/Add.1>.
- European Commission Press Release, Serbia and Kosovo: historic agreement paves the way for decisive progress in their EU perspectives, 22 April 2013, European Commission Press Corner, IP/13/347. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/ip_13_347/.
- Draft report on the 2025 Commission report on Kosovo, 15 January 2025, European Parliament Official Documents, 2025/2252(INI). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-784231_EN.pdf.

Orzecznictwo

- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Advisory Opinion), 22 July 2010, ICJ Reports 2010, p. 403.

Opracowania

- Beha, Adem. 2024. Constitution-making and statebuilding in Kosovo: we (you) the people. *Peacebuilding* 12(2): 186–206. <https://doi.org/10.1080/21647259.2023.2217575>.
- Bokshi, Bardh. 2025. Legalisation of Popular Constituent Power in Kosovo: Can Fundamentally Important Amendments Be Subject to Legalised Popular Approval?, *Ljubljana Law Review* 85(1): 35–48. <https://doi.org/10.51940/2025.1.35-48>.
- Chmielecki, Jan Zygmunt. 2025. Carl Schmitt wobec Ligi Narodów. *Wrocławskie Studia Erazmiańskie* (19): 280–305. <https://doi.org/10.34616/151718>.

- Czekalski, Tadeusz. 2013. Problem Kosowa w albańskiej polityce zagranicznej (1991–1999). W: *Balkany zachodnie między przeszłością a przyszłością*, (red.) Paweł Chmielewski, Sławomira Lucjana Szczesio, 411–422. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Domachowska, Agata. 2026. Kosowo: w stronę kolejnego kryzysu politycznego. *Komentarze IEŚ* (1556): 1–3.
- Drózd, Dominika. 2013. Interwencja humanitarna NATO w Kosowie – na drodze do wykształcenia normy prawnej. W: *Balkany zachodnie między przeszłością a przyszłością*, (red.) Paweł Chmielewski, Sławomira Lucjana Szczesio, 317–326. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gibas-Krzak, Danuta. 2013. Terroryzm islamski na Bałkanach Zachodnich jako konsekwencja rozpadu Jugosławii w świetle badań naukowców bałkańskich oraz zachodnich. Zarys problemu. W: *Balkany zachodnie między przeszłością a przyszłością*, (red.) Paweł Chmielewski, Sławomira Lucjana Szczesio, 277–298. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gruda, Përparim. 2023. European Integration of Kosovo: Analysis of the Kosova Constitutional Provisions that Require Harmonization with EU Law. *Baltic Journal of Law & Politics* 16(2): 82–97. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2023-0014>.
- de Hert, Paul, Korenica, Fisnik. 2016. The New Kosovo Constitution and Its Relationship with the European Convention on Human Rights: Constitutionalization „Without” Ratification in Post-Conflict Societies. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (76): 143–166. https://www.zaoerv.de/76_2016/76_2016_1_a_143_166.pdf.
- Jelonek, Adam. 2005. Kryzys konsocjonalnej demokracji. Studium przypadku. *Studia Socjologiczne* 1(176): 93–116.
- Meller, Arkadiusz. 2010. Aktualność Carla Schmitta. *Dialogi Polityczne* 13: 437–443. <https://doi.org/10.12775/DP.2010.031>.
- Neu, Alexander S. 2005. Die Zukunft des Kosovo: Ein völker- und verfassungsrechtlicher Blick. *Osteuropa* 55(9): 35–59. <https://www.jstor.org/stable/44933015>.
- Pacula, Przemysław. 2012. Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości. *Bezpieczeństwo Narodowe* II(22): 111–123.
- Rajczyk, Robert. 2016. *Ustrój konstytucyjny Republiki Kosowa*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Rogel, Carole. 2003. Kosovo: Where It All Began, *International Journal of Politics, Culture and Society* 17(1): 167–182. <https://doi.org/10.1023/A:1025397128633>.
- Schmitt, Carl. 2000. *Teologia polityczna i inne pisma*. Kraków: Znak.
- Stryczula, Mateusz. 2013. Granice cywilizacyjne jako czynnik determinujący rozpad SFRJ. W: *Balkany zachodnie między przeszłością a przyszłością*, (red.) Paweł Chmielewski, Sławomira Lucjana Szczesio, 97–104. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szczepański, Wojciech. 2014. Dialog Belgrad – Prisztina: wyzwanie na drodze integracji Serbii i Kosowa z UE. W: *Balkany w XXI wieku Problemy konsolidacji i integracji*, (red.) Marko Babić, Iwona Jakimowicz-Ostrowska, 151–164. Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytet Warszawski.
- Zając, Patrycja. 2013. Społeczna konstrukcja niepodległości Kosowa. W: *Teka Komisji Polilogii i Stosunków Międzynarodowych*, t. 8, (red.) Marek Pietraś, 95–116. Lublin: OL-PAN.
- Wąsowicz, Marek. 2025. Ewolucja podstawowych modeli ustrojowych od schyłku XVIII do końca XX wieku – cechy i przykłady. W: *Ewolucja ustrojów państwowych i instytucji prawnych*, (red.) Marek Wąsowicz, 99–105. Warszawa: Wolters Kluwer.

Źródła internetowe

Bertelsmann Stiftung Digital Archive, BTI 2024-RKS, vol. 1. *BTI 2024 Country Report Kosovo*.
<https://bti-project.org/en/reports/country-report/RKS>. Dostęp: 17.03.2026.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-02-?????1
accepted 2026-04-27



Kategoryzacja uczelni prowadzących kierunek prawo

Categorization of the universities offering the study major of law

MAREK ROCKI

Szkoła Główna Handlowa
ORCID: 0000-0001-9705-5726, [e-mail](#)

Citation: Rocki, Marek. 2026. Kategoryzacja uczelni prowadzących kierunek prawo. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 115–127. DOI: 10.25167/osap.6139

Abstract: The aim of this article is to compare the outcomes of grouping universities offering courses in law. These results were based on administrative data obtained from the national system designed for monitoring the economic stand of graduates, but were developed using different methods. Relevant data on the graduates completing their studies between 2014 and 2019 were used, as data concerning the fifth year after graduation are available for these study subjects. The results indicate a partial overlap, which may indicate the existence of a group of universities whose graduates are consistently better valued in the labor market than those completing other colleges of higher education.

Keywords: university ranking, quality of education, university categorization

Abstrakt: Celem artykułu jest zestawienie wyników grupowania uczelni prowadzących kierunek prawo, sporządzonych na podstawie danych administracyjnych z ogólnopolskiego systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów, ale opracowanych różnymi metodami. Wykorzystano dane o absolwentach z lat 2014–2019, gdyż dla tych roczników są dostępne dane o piątym roku od ukończenia studiów. Uzyskane wyniki wskazują na częściowe pokrywanie się wyników, co może świadczyć o istnieniu grupy uczelni, których absolwenci są trwale lepiej niż inni oceniani na rynku pracy.

Słowa kluczowe: ranking uczelni, jakość kształcenia, kategoryzacja uczelni

1. Wprowadzenie

Ostatnie lata przynoszą rosnącą liczbę publikacji związanych z analizą jakości kształcenia w szkołach wyższych. Między innymi autorzy wiążą tę jakość z zatrudnialnością (rozumianą jako relatywnie szybkie znalezienie adekwatnie wynagradzanej pracy, por. Rocki 2024, Sursock 2021), a także z rankingami. Twórcy rankingów szkół wyższych wskazują, że służą one uporządkowaniu informacji i przekazaniu potencjalnym odbiorcom narzędzia do porównywania uczelni. Wynika to z faktu, że głównymi odbiorcami rankingów są zazwyczaj kandydaci (poszukujący optymalnego miejsca do zdobywania wiedzy), pracodawcy (poszukujący narzędzia w naborze pracowników), ale także same uczelnie i rządy analizujące (w znaczącej części krajów finansujące uczelnie) ich działanie.

Z tego powodu rankingi szkół wyższych stały się samoistnym bytem, nazywanym nawet przemysłem rankingowym (Altbach 2021, s. 23). Liczba rankingów skłania do ich porównywania i analizowania, a także do stworzenia kodeksu dobrych praktyk legitymizującego ich twórców (por. Barron 2017; Berlin Principles 2006; Donetskaia 2017; Karadg, Belenkuyu 2020). Warto dodać, że opracowywane są swego rodzaju przewodniki metodyczne dotyczące rankingów (Merisotis 2002), a nawet powstał podręcznik dotyczący rankingów (Hazelkorn, Mihut [red.] 2021). Powstają też publikacje analizujące wyniki różnych rankingów tego samego typu uczelni (por. Tomlison, Butler 2026).

Częstym problemem w analizowaniu rankingów jest to, że ich autorzy skupiają się na wskazaniu kryteriów, które służą do skonstruowania wskaźnika syntetycznego, a pomijają istotne – z punktu widzenia analiz wielowymiarowych (por. Nykowski 2001) – zagadnienie przygotowania pierwotnych danych do obliczeń. Wpływ na wyniki ma bowiem to, w jaki sposób sprowadzono dane do porównywalności (standaryzacja, unifikacja, normalizacja) i w jaki sposób ustalono wagi (Liu, Cheng 2007, Irfan 2024). Problematiczne są także źródła pozyskiwania danych (Wiberg 2015).

Z tego powodu uzasadnione jest poszukiwanie rankingów intuicyjnie zrozumiałych, które nie budzą znaczących kontrowersji w zakresie doboru kryteriów. Jednym z takich rankingów jest model oceny zaproponowany w artykule Steca (2025), dedykowany uczelniom oferującym studia na kierunku prawo. W rankingu tym wykorzystano dane administracyjne publikowane przez ogólnopolski system monitorowania ekonomicznych losów absolwentów (www.ela.nauka.gov.pl), dane z systemu RADon oraz z Ministerstwa Sprawiedliwości. Wykorzystane dane z natury rzeczy spełniają postulaty porównywalności, o której mowa wyżej. Zasadniczym wynikiem jest pogrupowanie uczelni w zbiory o podobnych cechach. Wykorzystano przy tym grupowanie według kwartyli, a analizowano względne wskaźniki bezrobocia, zarobków (będą one opisane w dalszej części tekstu), selektywność w rekrutacji (liczba kandydatów na jedno miejsce) i wyniki egzaminów zawodowych. W artykule Stec (2025) obliczeń dokonano dla rocznika absolwentów

kierunku prawo, który uzyskał dyplomy w roku 2023. W momencie pisania tego artykułu były to dane najnowsze, a dotyczyły sytuacji na rynku pracy absolwentów rocznika 2023 w rok po ukończeniu studiów (w szczególności chodzi o wartości wskaźników bezrobocia i zarobków).

Bezpośrednią motywacją do napisania niniejszego tekstu była chęć zestawienia wyników grupowania według kwartyli, przedstawionych we wskazanym wyżej artykule, z klasyfikacją uczelni opartą na wartościach wskaźników bezrobocia i zarobków obliczonych również dla piątego roku po uzyskaniu dyplomu. Takie grupowanie wynika z kategoryzacji, którą można dla „prawników” opracować metodą zaproponowaną w: Rocki 2022.

W niniejszym artykule wzięte zostaną pod uwagę dane o pierwszym i piątym roku od uzyskania dyplomów, a są one dostępne dla osób, które uzyskały dyplomy w latach 2014–2019. W przekonaniu autora sytuacja absolwentów na rynku pracy w piątym roku od ukończenia studiów w mniejszym stopniu zależy od prestiżu uczelni, a bardziej od rzeczywistego przygotowania do potrzeb pracodawców. Uzasadnienie takiej tezy znajduje się w dalszej części tekstu.

Oczywiście analizy absolwentów kierunku prawo z jednej strony muszą uwzględniać specyfikę systemu ich zatrudniania (Rocki, Werner 2021), ale z drugiej strony kierunek ten ma utrwalone kanony w dydaktyce i dzięki nim porównywanie losów absolwentów na rynku pracy jest bardziej wiarogodne niż np. w przypadku kierunków zarządzanie czy informatyka.

Celem analiz było po pierwsze wskazanie na – intuicyjnie oczywiste – zróżnicowanie na rynku pracy sytuacji absolwentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych oraz uczelni publicznych i niepublicznych. Po drugie, dokonano kategoryzacji dla absolwentów studiów stacjonarnych uczelni publicznych łącznie roczników 2014–2019 oraz odrębnie rocznika 2019 (jego dotyczą najnowsze dostępne dane o piątym roku po studiach), by zestawić je z klasyfikacją dokonaną w artykule Steca (2025).

W pierwszej części opracowania prezentowane są wyniki dla uczelni publicznych i niepublicznych w podziale na absolwentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych (Woźnicki, Morawski 2002). Uwzględnienie w tym miejscu analizy trybu studiów wynika z tego, że o ile sytuacja takich osób w pierwszym roku po ukończeniu studiów jest silnie związana z ich pracą podczas studiów (Andrews, Higson 2008; Okay-Somerville, Scholarios 2015; Rocki 2021b), to w piątym roku – podobnie jak w przypadku absolwentów studiów stacjonarnych – bardziej związana jest z efektami kształcenia.

2. Część 1: Źródło danych i metoda analiz

Źródłem danych do omawianych dalej analiz są informacje gromadzone i udostępniane przez ogólnopolski system monitorowania ekonomicznych losów absol-

wentów (www.ela.nauka.gov.pl). Są to dane administracyjne, a więc dane nieobciążone wadami danych ankietowych (por. Jasiński, Bożykowski, Zając, Styczeń, Izdebski 2015), ale jednocześnie nie pozwalają na analizy możliwe w przypadku danych ankietowych¹.

Analizowane będą grupy absolwentów kierunku prawo prowadzonego jako jednolite studia magisterskie² z roczników 2014–2019, zarówno w trybie stacjonarnym, jak i niestacjonarnym (tam, gdzie to będzie istotne, tryby studiowania analizowane będą odrębnie). Dane dotyczą łącznie 43 527 osób, a ich strukturę ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Struktura absolwentów kierunku prawo w latach 2014–2019

Rodzaj uczelni	Tryb studiów	Liczba absolwentów	udział absolwentów zarejestrowanych w ZUS (%)	Udział w liczbie absolwentów ogółem (%)
Publiczne	stacjonarne	23 830	98,09	54,75
	niestacjonarne	11 901	98,61	27,34
Niepubliczne	stacjonarne	3 354	96,66	7,71
	niestacjonarne	4 442	97,16	10,21

Źródło: obliczenia własne.

Dla uwiarygodnienia wnioskowania w tabeli zawarto dane o udziale absolwentów zarejestrowanych w ZUS. Jak widać, jedynie w przypadku studiów stacjonarnych w uczelniach niepublicznych udział absolwentów niezarejestrowanych przekracza 3%, co oznacza, że w praktyce dane dotyczą wszystkich absolwentów.

W kategoryzacji wykorzystane będą dane z pierwszego i piątego roku od ukończenia studiów. W prezentowanych dalej wynikach analiz pominięto uczelnie, które nie miały absolwentów we wszystkich badanych rocznikach.

Kategoryzacja zaproponowana w pracy Rockiego (2022) wykorzystuje dane o dwu syntetycznych wskaźnikach charakteryzujących sytuację absolwentów na rynku pracy. Są to: względny wskaźnik bezrobocia (WWB) oraz względny wskaźnik zarobków (WWZ). Określenie „względny” związane jest ze sposobem obliczania tych wskaźników. Przykładowo wynagrodzenia odnoszone są do przeciętnych zarobków w powiecie zamieszkiwanym przez absolwenta. Tak wyznaczone wynagrodzenia względne są agregowane, aby można było uzyskać wskaźniki dla grup absolwentów. Tak więc WWZ dla pewnej grupy absolwentów wynoszący 1 wskazuje, że w grupie tej wynagrodzenia są równe średniej w powiatach zamieszkiwania absolwentów. Odpowiednio WWB wynoszący 1 oznacza, że zagrożenie

¹ Przykładowo nie są dostępne informacje o strukturze płci czy ocenach na dyplomie.

² Istnieje kilka uczelni prowadzących ten kierunek jako studia II stopnia.

bezrobociem w danej grupie absolwentów jest równe przeciętnemu w powiatach ich zamieszkiwania. Przyjęto, że bazową grupą są uczelnie, których absolwenci uzyskują $WWB \leq 1$ i $WWZ < 1$. Wobec tego inne kombinacje wartości tych wskaźników pozwalają wyodrębnić grupy uczelni „lepszonych” ($WWB \leq 1$ gdy $WWZ > 1$ lub $WWB < 1$ gdy $WWZ = 1$) i „gorszych” od bazowych ($WWB > 1$ gdy $WWZ < 1$ oraz $WWB = WWZ = 1$). Uczelnie, dla których przy $WWB > 1$ występują wartości $WWZ \geq 1$, określane są jako osobliwe (relatywnie wysokie zagrożenie bezrobociem połączone z relatywnie wysokimi zarobkami). W praktyce niewielu absolwentów klasyfikowanych jest do kategorii osobliwej (w analizowanym grupach 0,38% osób).

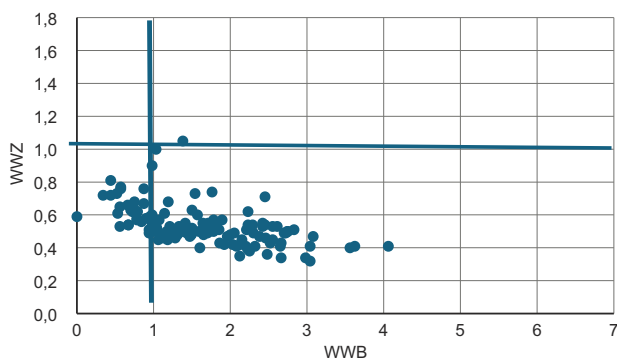
Uzasadnieniem wykorzystania w analizach WWZ i WWB jest to, że zgodnie z danymi z systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów występują znaczące migracje poza województwo, w którym studiowali. Dane te wskazują także, że absolwenci w znaczącej części podejmują pracę poza metropoliami. W szczególności dotyczy to absolwentów analizowanego kierunku. Przykładowo, w powiecie, w którym studiowali, mieszka 37,29% absolwentów prawa z rocznika 2018, a 31,52% mieszka w innym województwie. Jedynie w przypadku Uniwersytetu Warszawskiego ponad 50% absolwentów mieszka w Warszawie (Rocki, Werner 2021). Oznacza to w praktyce występowanie między innymi różnych kosztów utrzymania absolwentów. Z tego powodu wykorzystanie danych o zarobkach wyrażonych w złotych i informacji o na przykład liczbie tygodni poszukiwania pracy nie pozwala na porównywanie absolwentów. Danymi porównywalnymi są właśnie wskaźniki WWB i WWZ , w których zarobki i zagrożenie bezrobociem odniesione są do wartości średnich dla lokalnych rynków pracy.

Dla uproszczenia zapisu będziemy dalej używać określić: kategoria B dla grupy bazowej, kategoria L dla uczelni „lepszonych” i kategoria G dla „gorszych”.

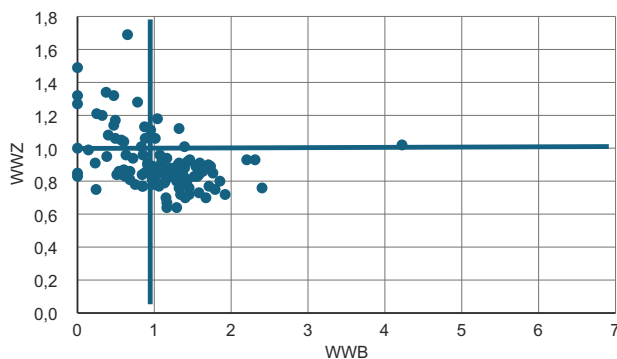
W kategoryzacji wykorzystywane są dane o WWB i WWZ z pierwszego i z piątego roku od ukończenia studiów, łącznie dla roczników 2014–2019. Prezentowane dalej wykresy konstruowano dla uczelni publicznych i niepublicznych dla obu trybów studiów.

Każdy punkt odpowiada grupie absolwentów analizowanego kierunku studiów z jednej z uczelni: na osi poziomej znajdują się wartości WWB , a na osi pionowej WWZ . Dla lepszej czytelności nakreślono linie odpowiadające wartościom WWB i WWZ równym 1. Podana wyżej interpretacja wartości tych wskaźników oznacza, że na każdym z wykresów w lewej górnej części znajdują się punkty odpowiadające grupom absolwentów o lepszej niż przeciętna sytuacji na rynku pracy (kategoria L), a w prawej dolnej części grupy o sytuacji „gorszej” niż przeciętna (kategoria G). Porównanie ułożenia punktów w pierwszym i w piątym roku po uzyskaniu dyplomów wskazuje na ich przesunięcie „w lewo w górę”, a więc na ogólne poprawienie się sytuacji absolwentów na rynku pracy w każdej z przedstawionych grup.

Odnotowując taką prawidłowość, trzeba jednak wskazać, że istnieją nieliczne grupy absolwentów, dla których WWZ w piątym roku po uzyskaniu dyplomu jest mniejszy niż w pierwszym roku (więcej na ten temat: Rocki 2025).



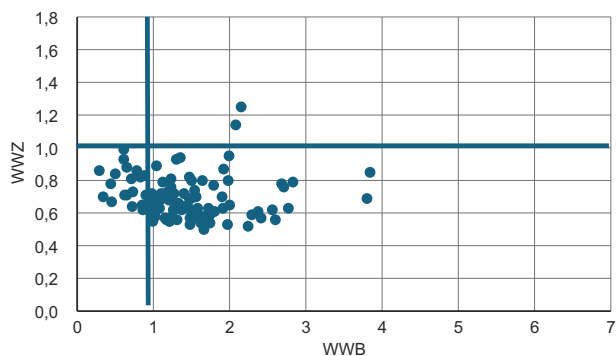
Wykres 1. Wartości WWB i WWZ w pierwszym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów stacjonarnych na uczelniach publicznych, roczniki 2014–2019



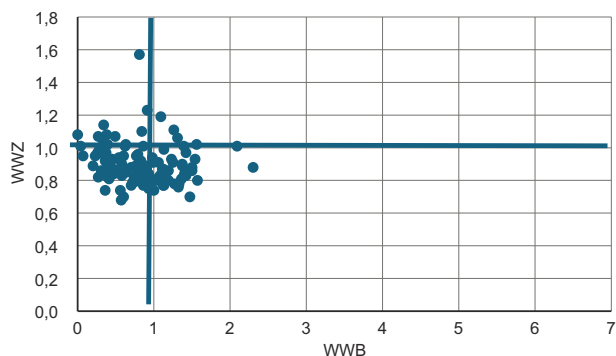
Wykres 2. Wartości WWB i WWZ w piątym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów stacjonarnych na uczelniach publicznych, roczniki 2014–2019

Punkty na wykresach nie odzwierciedlają liczby absolwentów poszczególnych uczelni. Z tego powodu skonstruowano tabelę 2, w której podano udziały absolwentów w poszczególnych kategoriach w piątym roku od ukończenia studiów. W tabeli uwzględniono podział na typ uczelni i tryb studiów. Wykres 9³ ilustruje z kolei zmiany proporcji pomiędzy pierwszym (oznaczanym jako P1), a piątym

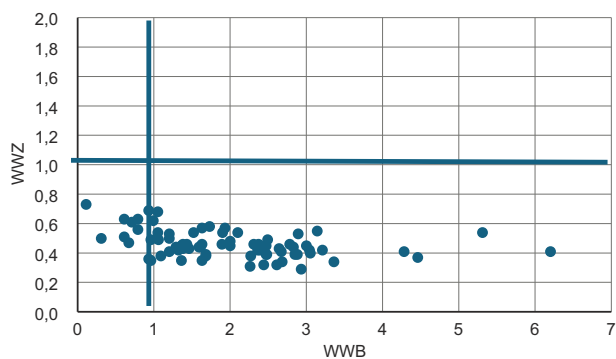
³ Wykres sporządzono, wykorzystując sankeymatic.com



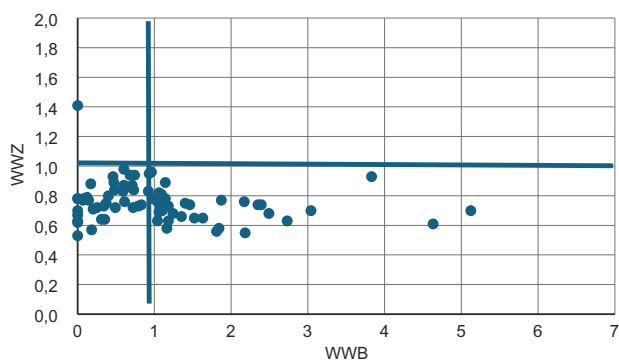
Wykres 3. Wartości WWB i WWZ w pierwszym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych, roczniki 2014–2019



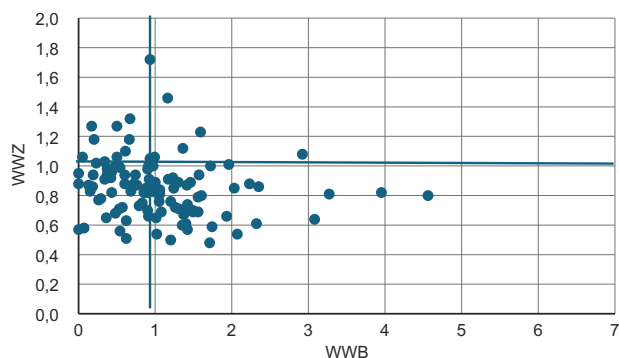
Wykres 4. Wartości WWB i WWZ w piątym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych, roczniki 2014–2019



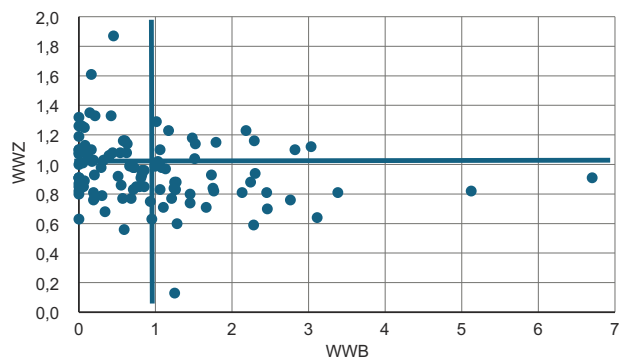
Wykres 5. Wartości WWB i WWZ w pierwszym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów stacjonarnych na uczelniach niepublicznych, roczniki 2014–2019



Wykres 6. Wartości WWB i WWZ w piątym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów stacjonarnych na uczelniach niepublicznych, roczniki 2014–2019



Wykres 7. Wartości WWB i WWZ w pierwszym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów niestacjonarnych na uczelniach niepublicznych, roczniki 2014–2019



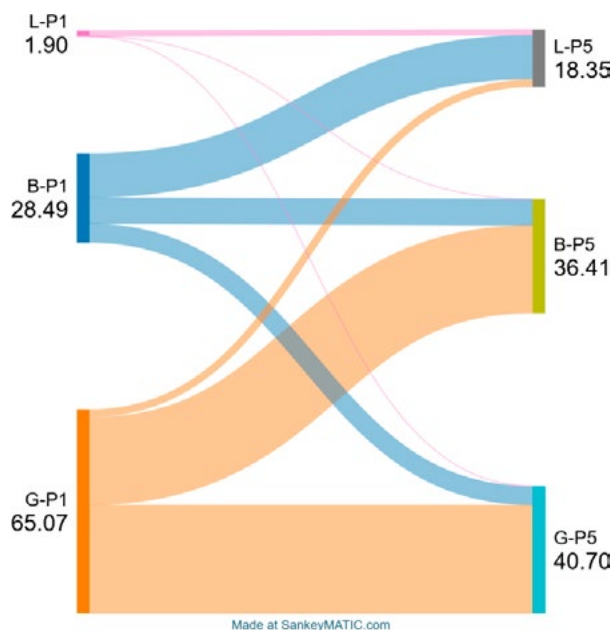
Wykres 8. Wartości WWB i WWZ w piątym roku po zakończeniu studiów dla absolwentów studiów niestacjonarnych na uczelniach niepublicznych, roczniki 2014–2019

rokiem (odpowiednio P5) po studiach dla wszystkich absolwentów roczników 2014–2019.

Tabela 2. Struktura absolwentów w piątym roku

Typ uczelni	Tryb studiów	Udział absolwentów w kategorii (%)		
		G	B	L
Publiczne	stacjonarne	45,77	31,15	19,05
	niestacjonarne	36,89	44,64	16,4
Niepubliczne	stacjonarne	46,12	53,46	0,42
	niestacjonarne	19,56	29,76	33,41

Źródło: obliczenia własne.



Wykres 9. Zmiany struktury absolwentów w ciągu pięciu lat od ukończenia studiów

Na wykresie z lewej strony wskazano udziały absolwentów w kategoriach G, B, L w pierwszym roku, a z prawej strony w piątym roku. Udziały te nie sumują się do 100% ze względu na 4% absolwentów w kategorii osobiwej. Jak można zaobserwować, ogólnej tendencji poprawiania się sytuacji absolwentów na rynku pracy (udział w kategorii L wzrasta z 1,9% do 18,35%, a w kategorii G spada z 65,07% do 40,7%) towarzyszą przypadki pogarszania się wartości wskaźników (np.: z kategorii B do G przeszło 6,09% absolwentów).

3. Część 2: Wyniki analiz porównawczych

Na wstępie tej części rozważań trzeba wspomnieć o rankingu zaprezentowanym w opracowaniu Rockiego (2021a), który – podobnie jak ranking Steca (2025) – opracowany był na podstawie danych o pierwszym roku od ukończenia studiów. Rezultaty tych dwu rankingów nie są wprost porównywalne, gdyż w pierwszym z nich uwzględniono uczelnie niepubliczne, a w drugim uczelnie publiczne, dla których nie było danych w roku 2019. Dla 16 uczelni publicznych, które jednocześnie występują w obu rankingach, współczynnik korelacji wyniku rankingu (obliczony dla wartości „wskaźnika rankingowego” (Rocki 2021a) i „rangi” (Stec 2025)) wynosi 0,7322. Wskazuje to na przeciętną zgodność pozycji uczelni w obu rankingach.

W tabeli 3 zestawiono wyniki rankingu Steca (2025) dla uczelni, które mają absolwentów w rocznikach 2014–2019 z udziałami tych absolwentów we wcześniej opisanych kategoriach oraz z kategorią, która charakteryzuje rocznik 2019. Ponieważ w rankingu Steca (2025) wzięto pod uwagę studia stacjonarne, to dla tego trybu studiów dokonano kategoryzacji. W tabeli tej wartości kolumn „ranga” i „kwartył” zaczerpnięto ze Steca (2025). Kolejne kolumny prezentują udziały absolwentów roczników 2014 – 2019 (łącznie) poszczególnych uczelni w kategoriach G,B,L w piątym roku po uzyskaniu dyplomów, a ostanía kolumna wskazuje na kategorię uzyskaną przez absolwentów rocznika 2019. W tabeli uwzględniono te uczelnie, dla których są dostępne dane w badanych rocznikach. Wykorzystano ogólnie przyjęte skróty nazw uczelni.

Stec (2025) wskazuje, że w pierwszym kwartylu jego grupowania znalazły się „stare” wydziały prawa i jeden nowy (UKSW), a w ostatnim znalazły się jedynie wydziały „nowe”. Biorąc pod uwagę kategoryzacje łączną dla roczników 2014–2019 w prezentowanym wyżej zestawieniu także można wyodrębnić cztery grupy uczelni:

- uczelnie, których wydziały miały absolwentów w kategorii L z udziałem większym niż przeciętny (UW, UJ);
- uczelnia, w której udział w kategoriach L i B jest większy niż przeciętny (UKSW);
- uczelnie, dla których udział absolwentów w kategorii B jest większy niż przeciętny (UMK, UŁ, UwB);
- uczelnie, w których udział w kategorii G jest większy niż przeciętny (pozostałe uniwersytety).

Zatem o ile w kategorii L są absolwenci największych polskich uniwersytetów, to w kategorii G są zarówno uczelnie „nowe”, jak i „stare”.

Analizując jedynie rocznika 2019 (najbliższy do rozpatrywanego w grupowaniu kwartyłowym rocznika 2024), dla którego dostępne są dane o piątym roku po studiach (a więc o roku 2024), uzyskuje się jeszcze inne grupowanie:

Tabela 3. Zestawienie wyników grupowania kwartylowego z kategoryzacją

Nazwa uczelni	Ranga	Kwartył	Udział w kategorii w piątym roku (%)			Kategoria dla 2019
			G	B	L	
UJ	93,75	100	0	14,30	65,86	B
UWr	93,75	100	81,91	0,77	0	G
UG	87,5	100	70,33	27,58	2,09	G-B
UAM	87,5	100	65,54	32,89	0	B-G
UW	87,5	100	0	0	95,55	B-L
UKSW	87,5	100	0	50	50	G-L
UŁ	81,25	75	31,07	68,93	0	G-B
UMK	81,25	75	15,96	84,04	0	G-B
UŚ	62,5	75	67,77	30,14	2,08	G
UO	56,25	50	86,65	13,35	0	G
UwB	56,25	50	16,86	83,14	0	G
UMCS	50	50	71,19	27,63	0	G-B
KUL	43,75	50	79,50	20,50	0	G-B
Uz	43,75	50	68,05	31,95	0	G
UWM	37,5	25	85,17	14,83	0	G
URz	37,5	25	66,02	33,98	0	G-B
Średnio dla analizowanych uczelni			40,69	36,41	18,35	

Źródło: opracowanie własne.

- najlepiej wypadają UW i UKSW, których absolwenci w piątym roku są w kategorii L (w pierwszym roku byli odpowiednio w B i G);
- w kategorii B w piątym roku po studiach są absolwenci UJ (którzy byli w tej kategorii w roku po studiach), oraz KUL, UMCS, URz, UG, UŁ i UMK (w pierwszym roku byli w kategorii G);
- najsłabiej wypadają absolwenci UAM, którzy byli w pierwszym roku w kategorii B i pogorszyli swoją sytuację – w piątym roku są w kategorii G. W tej kategorii zarówno w pierwszym, jak i w piątym roku są absolwenci UWM, UwB, UWr, UŚ, UO i USz.

Jak widać, wnioski z kategoryzacji jedynie częściowo pokrywają się z grupowaniem według kwartyli. Z jednej strony wynika to z tego, że w tym grupowaniu wzięto pod uwagę selektywność i wyniki egzaminów zawodowych. Z drugiej strony, zasadniczym powodem może być jednak to, że w grupowaniu kwartylowym wzięte były dane o pierwszym roku po studiach, a w kategoryzacji dodatkowo dane o piątym roku.

4. Podsumowanie

Poprawa sytuacji absolwentów na rynku pracy następująca wraz z ich latami pracy jest intuicyjnie oczywista i oczekiwana. Jednak zaprezentowane wyżej wyniki wskazują na znaczące zróżnicowanie zarówno sytuacji w pierwszym roku po ukończeniu studiów, jak i zróżnicowaną skalę tej poprawy. Co więcej, o ile daje się zaobserwować polepszenie przeciętnych wartości analizowanych wskaźników dla uczelni rozpatrywanych łącznie, o tyle w przypadku poszczególnych uczelni zmiany te nie są jednakowe.

Trzeba podkreślić, że choć wartości wskaźników WWB i WWZ rozpatrywane (oceniane) odrębnie dają ważne informacje, to dopiero ich łączna analiza pozwala na syntezę dającą podstawy do porównania sytuacji absolwentów różnych uczelni czy kierunków.

Bibliografia

- Altbach, Philip. 2021. Foreword: reflections on rankings. W: *Research Handbook on University Rankings. Theory, Methodology, Influence and Impact*, (red.) Ellen Hazelkorn, Georgiana Mihut, 23–30. Elgar Handbook on Education.
- Andrews, Jane, Helen Higson. 2008. Graduate employability, 'Soft Skills' versus 'Hard' Business Knowledge: A European Study. *Higher Education in Europe* 33(4): 411–422. DOI: 10.1080/03797720802522627.
- Barron, Gary. 2017. The Berlin Principles on Ranking Higher Education Institutions: limitations, legitimacy, and value conflict. *Higher Education* 73: 317–333, DOI: 10.1007/s10734-016-0022-z.
- Donetskaia, Svetlana. 2017. The Berlin Principles in Russian University Rankings. *Problems of Economic Transition*, 59(7–9), 614–626. DOI:10.1080/10611991.2017.1394756.
- Hazelkorn, Ellen, Georgiana Mihut (red.). 2021. *Research Handbook on University Rankings. Theory, Methodology, Influence and Impact*. Elgar Handbook on Education.
- Irfan, Ayhan. 2024. Research Trends in University Rankings: A Scoping Review of the Top 100 MostCited Articles in Academic Journals from 2017 to 2021. *European Review* (32)1: 80–98. DOI: 10.1017/S1062798723000595.
- Jasiński, Mikołaj, Marek Bożykowski, Tomasz Zając, Marek Styczeń i Albert Izdebski. 2015. Dokładniej, rzetelniej, taniej. Badania oparte na rejestrach publicznych jako szansa dla badań społecznych w Polsce. *Studia Socjologiczne* (216) 1: 45–72.
- Karadg, Engin, Cuneyt Belenkuyu. 2020. Determining the standard of quality: Examining the Turkish University ranking systems to the Berlin Principles. *Journal of Higher Education* 10(3): 260–268. DOI: 10.2399/yod.19.020000.
- Liu, Nian Cai, Ying Cheng. 2007. Academic Ranking of World Universities: Methodologies and Problems. W: *The world-class university and ranking: aiming beyond status*, (red.) Jan Sadlak, Nyian Cai Liu. 175–188. UNESCO-CEPES.
- Merisotis, Jamie. 2002. [Summary of the Invitational Roundtable on Statistical Indicators for the Quality Assessment of Higher/Tertiary Education Institutions: Ranking and League Table Methodologies](#). W: UNESCO – CEPES, *European Centre for Higher Education* 27(4): 475–480.

- Nykowski, Ireneusz. 2001. O *rankingach skończonego zbioru obiektów ocenianych wielokryterialnie*. Rector's Lectures, 49. Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Okay-Somerville Belgin, Dora Scholarios. 2015. Między studiami a pracą – samodzielne zarządzanie karierą, zatrudnialność, sukces zawodowy. Spojrzenie na teorię kariery z perspektywy społeczno-kognitywnej. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi* 6(107): 33–60.
- Rocki, Marek. 2021a. Próba rankingu uczelni kształcących na kierunku prawo na podstawie oceny sytuacji ich absolwentów na rynku pracy. *e-Mentor* 2(89): 88–94. DOI: 10.15219/em89.
- Rocki, Marek. 2021b. Łączenie studiów z pracą zarobkową a wejście absolwentów wyższych uczelni na rynek pracy. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny* 83(4): 205–222. DOI: rpeis.2021.83.4.14.
- Rocki, Marek. 2022. Kategoryzacja polskich uczelni akademickich w świetle danych z systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów. *Gospodarka Narodowa* 4(312): 42–59. DOI: 10.33119/GN/154833.
- Rocki, Marek. 2024. Ranking szkół wyższych jako predyktor zatrudnialności. *Nauka* 3: 33–54. DOI: [10.24425/nauka.2024.151943](https://doi.org/10.24425/nauka.2024.151943).
- Rocki, Marek. 2025. O zjawisku spadku względnych zarobków absolwentów. *Ekonomista* 2: 243–258. DOI: 10.52335/ekon/195856.
- Rocki, Marek. Aleksander Werner. 2021. Absolwenci prawa rocznika 2018 na rynku pracy. *e-Mentor* 4(91): 4–15. DOI: 10.15219/em91.1527.
- Stec, Piotr. 2025. Ewaluacja dydaktyki prawa – próba stworzenia modelu. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 1–25. DOI: 10.25167/osap.6059.
- Sursock, Andree. 2021. Quality assurance and rankings: some European lessons. W: *Research Handbook on University Rankings. Theory, Methodology, Influence and Impact*, (red.) Ellen Hzelkorn, Georgiana Mihut, 185–196. Elgar Handbook in Education.
- Tomlinson, Owen, James Butler. 2026. A ten-year retrospective analysis of medical school rankings in the United Kingdom. *BMC Med Educ* 26, 278. DOI 10.1186/s12909-025-08538-0.
- Wiberg, Mikael. 2015. Students as quality evaluators: recipe for disaster? W: *Economic challenges for higher education in Central and Eastern Europe*, (red.) Aleksander Surdej, Marcin Kędzierski, 280–292. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Woźnicki, Jerzy, Roman Morawski. 2002. Public and Private Education Institutiona – Joint or Separate Evaluation and Ranking: The Polish Perspective. W: *Ranking and league tables of highereducation institutions*, 461–466. UNESCO–CEPES, European Centre for Higher Education, XXVII (4).

Źródła internetowe

[Berlin Principles on Ranking of Higher Education Institutions](#). Dostęp: 21.04.2026.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-05-08
accepted 2026-06-15



Open Banking Payment Initiation as a Prerequisite for European Strategic Autonomy: API Obstacles under PSD2 and the PSR

Inicjowanie płatności w ramach otwartej bankowości
jako warunek wstępny europejskiej autonomii strategicznej:
przeszkody związane z interfejsami API
w świetle dyrektywy PSD2 i rozporządzenia PSR

JOHAN SCHWEIGL¹

Assistant Professor, Faculty of Law, Masaryk University
ORCID: 0009-0001-7866-5542, Email: [e-mail](mailto:j.schweigl@uni.opole.pl)

Citation: Schweigl, Johan. (2026). Open Banking Payment Initiation as a Prerequisite for European Strategic Autonomy: API Obstacles under PSD2 and the PSR. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 129–145. DOI: 10.25167/osap.6207

Abstract: This article examines the legal framework governing the Open Banking payment initiation under PSD2 in relation to European strategic autonomy in payments. The central thesis is that the persistent failure of dedicated bank APIs to comply with Article 32(3) RTS SCA represents not merely a regulatory compliance problem but a structural impediment to the third pillar of European payment sovereignty. The article connects two strands of scholarship that have developed in parallel: PSD2 enforcement and European payment sovereignty. The methodology is doctrinal legal analysis; enforcement actions of the Czech and Slovak

¹ The author serves as Head of Legal and Compliance at a licensed payment institution providing payment initiation and account information services. This professional context informed the empirical examples used in the article, but did not influence the analytical framework or the conclusions reached. The article relies exclusively on publicly available legal sources, supervisory documents, and academic literature. The author also acknowledges the use of AI-based language tools for stylistic and linguistic corrections during the preparation of the manuscript; the substantive analysis, argument and conclusions are the author's own.

national banks serve as case studies. The analysis establishes that the legal standard has been clear since 2019 and that non-compliant API practices reflect an enforcement deficit rather than regulatory ambiguity. The PSR consolidates existing obligations into directly applicable law. The article identifies three areas of further regulatory development to close remaining gaps.

Keywords: Open Banking, Payment Initiation Services, PSD2, API obstacles, European strategic autonomy, Payment Services Regulation, Strong Customer Authentication

Streszczenie: Artykuł analizuje ramy prawne inicjowania płatności w ramach Open Banking na podstawie PSD2 w odniesieniu do europejskiej strategicznej autonomii płatniczej. Główna teza zakłada, że trwałe niedostosowanie dedykowanych interfejsów bankowych (API) do wymogów art. 32 ust. 3 RTS SCA stanowi nie tylko problem zgodności regulacyjnej, lecz także strukturalną przeszkodę dla trzeciego filaru europejskiej suwerenności płatniczej. Artykuł łączy dwa nurty piśmiennictwa rozwijające się równolegle – egzekwowanie PSD2 i europejską suwerenność płatniczą. Metodologię stanowi analiza doktrynalna; działania nadzorcze CNB i NBS służą jako studia przypadku. Analiza wykazuje, że standard prawny jest jasny od 2019 roku, a utrzymywanie się niezgodnych praktyk API odzwierciedla deficyt egzekwowania, a nie niejasność regulacyjną. PSR konsoliduje obowiązujące normy do bezpośrednio stosowalnego prawa. Artykuł identyfikuje trzy obszary dalszego rozwoju regulacyjnego, które domknęłyby pozostałe luki.

Słowa kluczowe: Open Banking, usługi inicjowania transakcji płatniczych, PSD2, przeszkody w API, europejska strategiczna autonomia, rozporządzenie o usługach płatniczych, silne uwierzytelnianie klienta

1. Introduction

European strategic autonomy in payments has become a central concern in financial regulation over the past few years. The fact that most retail payments in Europe rely on infrastructure controlled by non-European entities – primarily the two dominant global card schemes – is no longer treated as a purely mTarket-structural observation. The European Central Bank made this explicit in its February 2025 Report on Card Schemes and Processors, noting that current market dependencies affect Europe's payment sovereignty and that ensuring strategic autonomy at the point of interaction is a necessity, not merely a policy preference.

Three strategic responses have emerged from this debate, and they will be examined in more detail in Section 2. The first is the Digital Euro, the ECB's long-running project to create a sovereign retail digital currency backed by central bank money. The second are private market initiatives, the most visible being Wero, a pan-European instant payment solution built by a consortium of European banks as a domestic alternative to non-European card networks. The third – and the one this article focuses on – is Open Banking under PSD2, and more specifically its

Payment Initiation Service. What makes this third pillar distinctive is its timeline: the legal framework was put in place in 2015, the technical obligations became applicable in 2019, and no new legislation is needed for it to work. Yet it has, until very recently, failed to deliver on its potential.

Two reasons explain this underperformance. The first is infrastructural. PIS-based account-to-account payments could not realistically compete with card payments at the point of sale without a guarantee of near-instant settlement. That guarantee was missing for years. The EU Instant Payments Regulation has now addressed this gap by mandating instant credit transfer capability across the euro area, removing what was arguably the single most important structural obstacle to mass-market adoption of PIS. The second reason is technical, and it is the main subject of this article. Even as the payment infrastructure catches up, the practical usability of Open Banking payment initiation has been consistently undermined by technical obstacles built into the dedicated API interfaces that banks are required to maintain for third-party access. Redundant authentication steps, the absence of seamless app-to-app redirect, unnecessary manual data entry – these are not edge cases. They have been systematically documented by supervisory authorities and represent a persistent compliance failure across multiple EU markets.

The existing literature on PSD2 enforcement and the literature on European strategic autonomy in payments have so far developed largely in parallel. The first body of work focuses on supervisory practice, technical compliance, and the relationship between national competent authorities and third-party providers; the second focuses on geopolitical dependencies, sovereign infrastructure, and the institutional architecture of European payments. This article connects these two strands by treating compliance with Article 32(3) of the RTS on SCA not only as a regulatory question, but as a precondition for the strategic function of Open Banking PIS within the broader framework of European payment sovereignty.

This present article traces the regulatory response to these technical obstacles. It starts with the foundational rules in PSD2 and the RTS SCA, moves through the interpretative opinion issued by the EBA, examines recent enforcement by national competent authorities, and ends with the forthcoming Payment Services Regulation, which brings the prohibition of API obstacles directly into primary EU legislation. The argument running through the article is straightforward: the PSR is not introducing something new. It is converting into hard law what has already been required – and too often ignored – since 2019. In the context of Europe's broader strategic autonomy agenda, the removal of API obstacles is not a technical compliance question but a precondition for the third pillar of European payment sovereignty to function.

2. The strategic autonomy imperative in European payments

2.1. From market regulation to geopolitical priority

The regulation of retail payments was in the first ten years of the single currency understood through a primarily economic lens – market efficiency, consumer protection, and competition policy. That framing has shifted considerably over the past decade. The strong concentration of critical payment infrastructure in the hands of a small number of non-European entities has prompted a broader policy reorientation, in which the structure of payment systems is increasingly assessed through the lens of strategic vulnerability.

The empirical basis for this concern is well-documented. According to the ECB's February 2025 *Report on Card Schemes and Processors*, non-European payment-related service providers handle around 70% of European card payment transactions and show a high degree of market concentration in segments such as card transactions and online payments (ECB 2025a). A more detailed picture is shown in the papers from the ECB Legal Conference 2025: at present, 15 out of 20 euro area countries do not have a domestic solution for digital payments in shops, and 13 do not have a domestic solution for e-commerce payments (Cipollone 2025b: 108). The structural implication is significant – in the absence of viable European alternatives, the euro area's digital payment infrastructure is, in practical terms, largely dependent on a small number of foreign-controlled networks.

The regulatory and policy response to this dependency has been framed in terms of strategic autonomy. The concept of strategic autonomy itself has undergone a notable evolution in EU institutional discourse. As documented by the European System of Central Banks, the notion of open strategic autonomy – defined as the EU's capacity to act autonomously when and where necessary while preserving openness – was originally explicitly used in the context of defence and security policy, before being later extended to economic and financial domains (Ioannou and Pérez 2023: 13, 28). The January 2021 Commission Communication on the European economic and financial system identified the reinforcement of strategic autonomy in payment systems as a policy objective, marking the formal entry of retail payments into the strategic autonomy framework (Ioannou and Pérez 2023: Figure A).

ECB President Christine Lagarde described the dependency in concrete terms: “When you think of it, at the moment a lot of our digital payments, when you do e-commerce or peer-to-peers, or you use your card or your phone, you always rely on non-European infrastructure... the whole infrastructure mechanism that allows for payments, credit or debit, is not a European solution” (Lagarde 2025). Pierre Gramegna, Managing Director of the European Stability Mechanism, framed the issue explicitly as a risk management concern: “Europe must also extend strategic

autonomy to payment systems, where overreliance on US-dominated networks like Visa and Mastercard exposes Europe to geopolitical risks, data privacy issues, and potential disruptions during tensions” (Gramegna 2026).

These positions reflect a convergent institutional assessment. As Piero Cipollone, Member of the ECB Executive Board, stated before the European Parliament’s Committee on Economic and Monetary Affairs in April 2025: “Europe cannot afford to rely excessively on foreign payment solutions”, and “ensuring autonomy for essential services like daily payments is just as urgent” as autonomy in defence and energy (Cipollone 2025a). The ECB Legal Conference 2025 reinforced this framing at the institutional level, with its introduction noting that “autonomy, once considered a background principle of European development, now occupies centre stage, driving debates across policy areas, from the digital euro and the strategic use of trade instruments to the resilience of payment infrastructures and to defence” (Zilioli 2025: 7).

2.2. The three pillars of the European strategy

In response to these dependencies, three distinct strategic approaches have taken shape in European policy. They differ in institutional character, legal basis, time horizon, and current state of deployment. Understanding these differences is important for situating Open Banking within the broader strategic landscape, and for identifying why the removal of technical barriers to PIS services carries implications beyond the purely regulatory sphere.

The first pillar is the Digital Euro. As a project of the European System of Central Banks, it represents the most structurally ambitious response: a retail central bank digital currency that would provide European citizens with a sovereign, publicly-backed digital means of payment independent of private network infrastructure. The strategic rationale has been articulated clearly by Cipollone: a digital euro would “contribute to protecting the strategic autonomy of European payments and monetary sovereignty, ensuring that payments in the EU meet the highest standards and providing a fallback solution if geopolitical tensions intensified” (Cipollone 2025a). The project has also been positioned explicitly as complementary to, rather than competitive with, private market initiatives – designed to enable private initiatives to scale across the EU rather than to displace them (Cipollone 2025a). Notwithstanding this strategic rationale, the Digital Euro remains a project in preparation. Legislative negotiations on the applicable framework are ongoing, and mass-market deployment is a medium- to long-term prospect (Cipollone 2026).

The second pillar consists of private market-led initiatives, of which Wero is currently the most visible. Launched by the European Payments Initiative in July 2024, Wero is a pan-European instant payment and digital wallet platform deve-

loped by a consortium of European banks from France, Germany, Belgium, the Netherlands and Luxembourg, designed to offer a European-controlled alternative to non-European card schemes (Wandhöfer 2025: 121). Its strategic significance lies in the fact that it operates outside the dominant global card networks and is built on European-governed infrastructure. As Cipollone observed, however, Wero currently covers only a subset of use cases – primarily person-to-person and certain online payments – and does not at present intend to expand into point-of-sale contactless payments (Cipollone 2025a). The second pillar is therefore real and operationally active, but its pan-European reach and use-case coverage remain works in progress. It rests on voluntary commercial decisions by consortium members rather than on legal obligation.

The third pillar – and the central subject of this article – is Open Banking under PSD2, and specifically the Payment Initiation Service. This pillar occupies a structurally distinct position: unlike the Digital Euro, it does not require new legislation; unlike Wero, it is not dependent on voluntary market coalitions. The legal right of licensed third-party providers to initiate payments directly from consumer bank accounts has been part of EU law since 2015, and the technical obligations on banks to provide compliant API access, necessary for the payment initiation services, have been binding since September 2019. As Wandhöfer has noted, PSD2 “was all about introducing Open Banking and, with it, a more robust level playing field for FinTechs in the European payment space” (Wandhöfer 2025: 121). In the strategic autonomy context, Open Banking PIS offers something that neither of the other two pillars currently provides: an already legally mandated infrastructure through which European-governed, account-to-account payments can be executed at scale, without reliance on card networks, foreign processors, or voluntary market cooperation. The question of whether this infrastructure actually functions as intended – and the regulatory response to the persistent obstacles that have prevented it from doing so – is the subject of the sections that follow. As Zilioli observed in her introduction to the ECB Legal Conference 2025: “Technology is no longer the primary hurdle in this area. Instead, regulatory inconsistencies and legal feasibility dominate the discussion. The role of law, therefore, is at the centre of this conversation” (Zilioli 2025: 11).

2.3. Why PIS is the most immediately available pillar

The paradox of Open Banking as a strategic tool is precisely this gap between legal availability and practical deployment. PIS was not designed with European strategic autonomy in mind – its original rationale, as set out in Recital 29 of PSD2, was to provide consumers with a low-cost payment solution that works even without a payment card, and to stimulate competition in the payment services market. The strategic dimension is, in this sense, a secondary function that has become

increasingly relevant as Europe's geopolitical vulnerability in payments has moved up the political agenda.

This secondary function is nonetheless real. A payment initiated via Open Banking routes directly from the payer's bank account to the payee's account, bypassing card networks, acquirers and the associated fee structures entirely. It relies exclusively on European banking infrastructure and European regulatory oversight. If it works well – if the user experience is seamless, reliable and fast – it offers everything that a strategic payment alternative needs to offer, without requiring any new institution, any new currency or any voluntary commercial coalition.

2.4. The missing link: instant payments as prerequisite

For most of the period since PSD2 entered into force, Open Banking payment initiation suffered from a structural limitation that had nothing to do with API design or regulatory compliance: the absence of guaranteed near-instant settlement. A payment initiated via a PISP was, in most cases, a standard credit transfer – settling within one business day under normal conditions, but certainly not instant. At the physical point of sale, this made PIS-based payments practically unusable: no merchant can confirm a sale without near-immediate confirmation that the payment has been received. Online, the limitation was somewhat less acute, but it still placed PIS at a material disadvantage relative to card payments, which provide real-time authorisation as a baseline.

This structural obstacle has now been substantially addressed. The EU Instant Payments Regulation mandates instant credit transfer across the euro area as a standard service, reachable around the clock, with funds available to the beneficiary within ten seconds. For Open Banking, this is transformative: a PISP can now initiate a payment that settles in near real time, delivering the confirmation merchants need and the experience consumers expect.

The third pillar of European payment sovereignty is, in this sense, only now becoming structurally viable. What remains is the question of whether the APIs through which it must operate are technically fit for the purpose. As the next section will show, the answer has, for too long, been to the negative.

3. Technical frictions as a regulatory and strategic problem

3.1. The gap between legal entitlement and market reality

The legal framework governing Open Banking API access is complete and precise. Article 32(3) of the RTS SCA constitutes a directly applicable and legally binding prohibition: account servicing payment service providers that have imple-

mented a dedicated interface must ensure that it does not create obstacles to the provision of payment initiation and account information services. The provision sets out a non-exhaustive list of prohibited practices, including mandatory redirection to ASPSP functions, requirements for additional registrations, and additional consent checks beyond those already granted by the user to the TPP.

Still, the practical implementation of this framework has revealed a persistent and well-documented gap between legal obligation and market reality. As the European Commission acknowledged in the recitals to the proposed Payment Services Regulation, providers of Open Banking services continue to face numerous unjustified obstacles despite the harmonisation achieved under PSD2 and the explicit prohibition in Article 32(3) RTS SCA (PSR Proposal, Recital 66). The EBA similarly identified, in its June 2020 Opinion on obstacles, that a range of practices across EU markets were inconsistent with the requirements of the RTS, despite those requirements having been binding since September 2019 (EBA 2020).

3.2. Typology of prohibited obstacles

The technical obstacles that have been identified in ASPSP dedicated interfaces fall into several distinct categories. Each category has a more or less direct impact on the usability of PIS and AIS services.

The most frequently documented obstacle is the imposition of redundant authentication requirements, commonly referred to as Double SCA. In this scenario, the user is required to authenticate twice (or even more times) within a single PIS transaction – once to access the ASPSP’s environment and a second time to authorise the payment itself. The EBA explicitly identified this practice as a prohibited obstacle in EBA/OP/2020/10, confirming that where a PISP has transmitted all information necessary to initiate the payment, a single SCA step is sufficient and any additional requirement constitutes an obstacle within the meaning of Article 32(3) RTS SCA (EBA 2020: paras 22–28). The persistence of this practice across multiple EU markets was subsequently acknowledged by the EBA itself in its February 2021 Opinion on supervisory actions, which noted that despite earlier guidance, some ASPSPs across the EU had still not removed identified obstacles and were “preventing the competition-enhancing objective of the PSD2 from materialising in full” (EBA 2021: para 3). The Commission study confirmed this finding empirically, documenting that some ASPSPs redirect users to a web-based browser instead of their already installed mobile banking application, and that redirection pages often have a different look and feel from the ASPSP’s own customer-facing interfaces, creating confusion and discouraging use of TPP services (Bosch Chen et al. 2022: 145). The same study identified a systemic cause for the persistence of these obstacles: the absence of penalties for

non-compliance, which has allowed ASPSPs to remain non-compliant for years without regulatory consequences (Bosch Chen et al. 2022: 146). This enforcement deficit provides the direct context for the supervisory and legislative responses examined in Section 4.

A second category concerns the architecture of the authentication redirect flow. The technically optimal standard for mobile payment flows is a true native app-to-app redirect. In this flow, the user is transferred directly from the TPP application to the ASPSP's authentication application at the operating system level, authenticates by the means available in the direct channel – typically biometric – and is automatically returned to the TPP application. The legal basis for this requirement derives from Article 32(1) RTS SCA, which mandates that the dedicated interface offer at least the same level of availability and performance as the interfaces made available to the user directly, and from Article 32(3), which prohibits additional steps not present in the direct channel. Many ASPSPs have instead implemented hybrid flows that fall short of this standard: users are redirected to a web-based form requiring manual credential entry, must separately interact with a push notification, or are not automatically returned to the TPP environment following authentication. Each of these represents friction that the equivalent direct channel flow does not impose and that, as the EBA confirmed, constitutes a prohibited obstacle (EBA 2020: paras 11–17).

A third category encompasses unnecessary manual data entry requirements – including forced input of login identifiers or account numbers that the TPP has already transmitted via the API – as well as the display of warning texts discouraging use of TPP services, and additional consent confirmation screens requiring the user to re-confirm within the ASPSP's environment consents already granted to the TPP.

3.3. Strategic implications of persistent non-compliance

The significance of these technical frictions extends beyond their individual regulatory characterisation. Viewed collectively, they produce a user experience of PIS that is materially inferior to that of competing payment methods – including both direct bank channels and card-based alternatives. As Wandhöfer has observed: “Several barriers for TPP activities, both PISPs and AISP, have arisen since the implementation of PSD2, ranging from poor bank APIs to forced customer redirection, and additional bank-triggered SCA requirements to name a few, which ultimately resulted in significant failure rates of customers trying to use PIS” (Wandhöfer 2025: 121).

This outcome has a direct bearing on the strategic autonomy argument developed in Section 2. If PIS is to function as the third pillar of European payment sovereignty – the legally mandated, immediately available alternative to non-Eu-

ropean card infrastructure – it can only do so if the user experience it delivers is competitive. An A2A payment flow burdened with redundant authentication steps, manual data entry, and absent redirect functionality cannot really compete with the seamless experience offered by established card schemes and their associated digital wallets. The technical compliance of ASPSP interfaces is not, in this light, a technical requirement for better user experience, but rather a precondition for the strategic objective to be achievable.²

The obstacles described here are not attributable to regulatory ambiguity. The applicable standard has been clear since PSD2 became effective in 2019, and authoritatively interpreted by the EBA since 2020. The persistence of non-compliant API design across multiple EU markets reflects, rather, an enforcement deficit – one that both the national supervisory responses examined in Section 4 and the legislative consolidation in the PSR are now directly addressing.

4. The enforcement gap and its remedies

4.1. Clear rules, inconsistent application

The legal standard governing API obstacles has been clear since 2019 and authoritatively interpreted since 2020. What has been lacking is not regulatory clarity but consistent enforcement. The EBA acknowledged this directly in its February 2021 Opinion on supervisory actions, calling on national competent authorities to assess their respective markets and, where obstacles were identified, to take supervisory action requiring removal by 30 April 2021 – warning that continued non-compliance should trigger more effective measures, including revocation of fall-back exemptions and the imposition of fines (EBA 2021: paras 5–7). The Commission's PSD2 study, discussed in Section 3 in relation to the typology of obstacles, identified a structural reason for the limited supervisory response that followed: the absence of meaningful sanctions meant that ASPSPs could remain non-compliant for years without regulatory consequences, removing any incentive for voluntary remediation (Bosch Chen et al. 2022: 146). The result was a market in which legally prohibited obstacles persisted as a practical norm, and the competition-enhancing objectives of PSD2 remained partially unrealised.

² The Polish BLIK payment scheme presents a potentially relevant comparator in this context. BLIK enables participating banks to offer customers seamless, app-based account-to-account authentication flows. The technical capability that BLIK demonstrates raises questions analogous to those addressed in Section 4.2 with respect to the Central European enforcement experience: where an ASPSP demonstrates that seamless biometric, app-based authentication is technically achievable for a proprietary scheme, the coexistence of materially less seamless flows in its PSD2 dedicated interface invites closer scrutiny under Article 32(3) RTS SCA. A systematic analysis of BLIK's implications for compliance with Article 32(3) RTS SCA falls outside the scope of the present article but may deserve dedicated examination in light of the enforcement framework described herein.

The enforcement deficit described here may carry implications beyond the supervisory sphere. Under the principle of state liability for breach of EU law established in Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Francovich*, and its subsequent development in the case law of the Court of Justice, Member States – including through their national competent authorities – may incur liability for damage caused to individuals by a sufficiently serious breach of EU law obligations, including supervisory obligations. Whether a competent authority's failure to take timely action to ensure removal of API obstacles prohibited under directly applicable EU law could give rise to such liability is a question outside the scope of this article. It deserves separate examination given the strategic dimension of compliant Open Banking infrastructure.

4.2. When supervisors act: the Central European experience

The most concrete recent examples of active national competent authority enforcement come from Central Europe. In November 2025, the Czech National Bank issued Supervisory Opinion ID: RS2025-28, establishing specific and technically grounded expectations for ASPSP compliance with Article 32(3) RTS SCA, including a default requirement for app-to-app redirect where technically available, prohibition of double SCA for standalone PIS transactions, and mandatory automatic return to the TPP environment following authentication (ČNB 2025). Notably, the opinion was issued in direct response to empirical API testing conducted by a licensed PISP operating in the Czech market. The Slovak National Bank followed in January 2026, with a supervisory statement of equivalent substantive scope, explicitly stating that non-compliance may result in supervisory measures including sanctions (NBS 2026).

These opinions did not introduce new standards. Their significance lies in converting the open-ended prohibition of Article 32(3) RTS SCA into specific, publicly stated and enforceable expectations. The ČNB had already demonstrated its willingness to act on this basis in February 2022, when it issued a formal enforcement order against UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s., finding that the bank had operated dedicated interfaces containing prohibited obstacles – specifically mandatory double SCA and mandatory manual IBAN entry – and imposing a financial penalty.³ The ČNB explicitly grounded its legal assessment on EBA/OP/2020/10, treating it as an authoritative interpretative reference. The 2022 enforcement decision and the 2025–2026 supervisory opinions represent a model of layered NCA enforcement: empirical identification of obstacles, formal statement of expectations, and demonstrated willingness to impose sanctions.

³ Příkaz České národní banky ve věci UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s., Sekce licenčních a sankčních řízení, č.j. 2022/17352/570, sp. zn. Sp/2021/432/573, 17 February 2022.

4.3. Private law competition claims

Public supervisory enforcement is not the only available remedy. The same obligations established by Article 32(3) RTS SCA are capable of grounding private law claims by affected TPPs against non-compliant ASPSPs. Under Czech and Slovak law – and, to varying degrees, across EU Member States with analogous unfair competition provisions – the systematic maintenance of API obstacles by an ASPSP may constitute unfair competition within the meaning of the applicable civil code, where the ASPSP exploits its non-compliance to preserve a competitive advantage over TPPs offering substitute payment services. The structural logic of this claim is straightforward: the ASPSP derives revenue from card-based payment transactions that are directly substituted by PIS; by maintaining obstacles that degrade the user experience of PIS, it preserves that revenue stream at the expense of a competitor that operates in compliance with applicable law. This mechanism – obtaining a competitive advantage through breach of a market conduct rule – grounds unfair competition liability in multiple EU jurisdictions, drawing on the German doctrine of *Vorsprung durch Rechtsbruch*.

4.4. The PSR – codification of the existing rules

The forthcoming Payment Services Regulation addresses the enforcement gap at its legislative root. The PSR is not introducing new substantive obligations – as the preceding analysis has shown, the prohibition on API obstacles has been legally binding since 2019. What the PSR does is converting those obligations from a directive-based framework, subject to national implementation and inconsistent supervisory application, into a directly applicable regulation with uniform effect across all Member States. The ECB, in its April 2024 opinion on the proposed acts, explicitly welcomed this shift, noting its support for “the greater harmonisation and enforcement of some existing provisions in Directive 2015/2366/EU by introducing a directly applicable regulation” (ECB 2024: para 1.3). More specifically, Article 44 of the PSR proposal introduces a demonstrative list of prohibited obstacles drawn directly from the practices identified in EBA/OP/2020/10 and the national supervisory opinions discussed above – including mandatory manual credential entry, absence of app-to-app redirect, double SCA for standalone PIS, and forced intermediate steps in the redirect flow. The ECB welcomed this list explicitly, observing that “the proposed regulation contains a non-exhaustive list of obstacles to data access, which is longer than those contained in previous EBA instruments” (ECB 2024: para 3.3.1) – confirming that the PSR consolidates and extends existing standards rather than departs from them.

The PSR’s significance extends beyond regulatory consolidation. If Open Banking PIS is to function as the third pillar of European payment sovereignty – legally

mandated, immediately available, and infrastructure-independent – the reliability and usability of the underlying API access must be legally guaranteed with direct effect. The PSR provides that guarantee, removing the last structural obstacle to the third pillar becoming operational.

4.5. Beyond the PSR: areas for further regulatory development

The legislative consolidation achieved by the PSR addresses the most pressing structural defect of the PSD2 framework – the substantive fragmentation caused by directive-based transposition and inconsistent national application. Three specific areas, however, deserve further regulatory attention if the strategic function of Open Banking PIS is to be realised in practice.

The first issue concerns the supervisory monitoring of fall-back exemptions granted under Article 33(6) RTS SCA. As discussed in Section 4.1, EBA/GL/2018/07 establishes the framework for the initial assessment of exemption applications and explicitly anticipates ongoing supervisory monitoring of the conditions in Article 33(6)(a) and (d) for the purposes of Article 33(7) revocation. The Guidelines do not, however, prescribe a periodicity for such monitoring, and supervisory practice across Member States has, in the absence of explicit obligation, varied considerably. A regulatory mandate requiring NCAs to conduct periodic re-assessment of granted exemptions – for instance every two years – would make the current discretionary monitoring a systematic supervisory obligation. The substantive assessment would remain within NCA competence, but the obligation to revisit it would no longer be discretionary. Such a mandate would address the pattern under which exemptions, once granted, are rarely revisited even where interface conditions have changed materially.

The second issue concerns the technical specification of obstacle assessment. The EBA's June 2020 Opinion provides detailed interpretative guidance on the typology of prohibited obstacles, and Article 44 of the PSR codifies a non-exhaustive list of specific practices. Neither instrument, however, establishes standardised key performance indicators for the assessment of user experience friction. The KPI framework introduced by EBA/GL/2018/07 covers the availability and performance of dedicated interfaces – uptime, downtime, response times, error response rates – but does not extend to the user-experience dimensions that constitute the practical core of the obstacle prohibition. These include the number of authentication steps imposed on the user, the time elapsed from initiation to confirmation, and the rate of completion versus abandonment in equivalent direct and TPP-initiated flows. A standardised KPI framework for user-experience parameters, issued at the level of an EBA regulatory technical standard, would make obstacle assessment a measurable supervisory tool. This would support both NCA enforcement and TPP evidentiary submissions in supervisory and judicial proceedings.

The third issue concerns the procedural position of TPPs in proceedings on fall-back exemptions. Under the current framework, neither the RTS SCA nor EBA/GL/2018/07 establishes formal participatory rights for TPPs in proceedings on the grant, monitoring, or revocation of exemptions held by ASPSPs whose interfaces the TPPs use. As the directly affected market participants – and as the parties best positioned to identify and document obstacles in practical operation – TPPs have a substantive interest in such proceedings that is not currently reflected in their procedural standing. Explicit procedural legitimization of TPPs in Article 33(7) revocation proceedings, including the right to submit evidence, to be heard before adoption of supervisory measures, and to challenge negative decisions on procedural grounds, would align the procedural framework with the substantive enforcement architecture that PSD2 and the RTS already envisage.

These proposals are not substitutes for the PSR consolidation, but targeted complements addressing specific gaps that the consolidation does not fully close.

5. Conclusion

The prohibition on API obstacles is legally clear, has been authoritatively interpreted since 2020, and is now being addressed through a combination of national supervisory enforcement and legislative consolidation in the PSR. The persistence of non-compliant API design across EU markets over several years is not attributable to regulatory ambiguity but to a structural enforcement deficit – one that supervisory authorities and the Union legislator are now beginning to remedy.

Open Banking PIS was not conceived as a strategic autonomy instrument, yet it has acquired that function in the current policy discourse. As the third pillar of the emerging European payment sovereignty framework – alongside the Digital Euro and private market initiatives such as Wero – it is distinctive in being both legally mandated and immediately deployable, without requiring new institutional architecture or voluntary market coordination. The Instant Payments Regulation addresses the settlement infrastructure gap that previously limited PIS viability at the point of sale. Whether the removal of API obstacles will prove sufficient to enable PIS to fulfil this strategic function in practice is a question that market developments over the coming years will need to answer.

It is not yet clear whether the PSR's non-exhaustive list of prohibited obstacles, combined with strengthened NCA enforcement powers, will generate the consistent supervisory practice across Member States, which the current framework has so far failed to deliver. The multi-layered enforcement architecture – combining supervisory sanctions, fall-back exemption revocation, and private law competition claims – offers a richer toolkit than was available under PSD2, but its effectiveness will depend on the willingness of competent authorities to deploy it actively. The implications of proprietary payment schemes, such as BLIK in Poland, for the

assessment of API obstacle compliance under Article 32(3) RTS SCA represent a further area for analytical extension.

The legal infrastructure for compliant Open Banking API access already exists; its content is sufficiently defined to support enforcement; and the trajectory of regulatory development – from EBA interpretative guidance through national supervisory opinions to the PSR – reflects a progressive consolidation of standards rather than a fundamental reorientation of the policy. Whether that consolidation will be sufficient to bridge the gap between legal entitlement and market reality remains, at this stage, an open question.

List of Abbreviations

A2A – Account-to-Account
 AIS – Account Information Service
 AISP – Account Information Service Provider
 ASPSP – Account Servicing Payment Service Provider
 API – Application Programming Interface
 BLIK – Polish proprietary mobile payment scheme
 CBPII – Card-Based Payment Instrument Issuer
 ČNB – Czech National Bank (Česká národní banka)
 EBA – European Banking Authority
 ECB – European Central Bank
 EPI – European Payments Initiative
 ESCB – European System of Central Banks
 IBAN – International Bank Account Number
 IPR – Instant Payments Regulation (Regulation (EU) 2024/886)
 NBS – National Bank of Slovakia (Národná banka Slovenska)
 NCA – National Competent Authority
 PIS – Payment Initiation Service
 PISP – Payment Initiation Service Provider
 PSD2 – Second Payment Services Directive (Directive (EU) 2015/2366)
 PSR – Payment Services Regulation (proposed; COM(2023) 367 final)
 PSU – Payment Service User
 RTS SCA – Regulatory Technical Standards on Strong Customer Authentication and Common and Secure Open Standards of Communication (Commission Delegated Regulation (EU) 2018/389)
 SCA – Strong Customer Authentication
 TPP – Third Party Provider (collective term for PISP, AISP, CBPII)

Bibliography

Legal Acts

Commission Delegated Regulation (EU) 2018/389 of 27 November 2017 supplementing Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council with regard

- to regulatory technical standards for strong customer authentication and common and secure open standards of communication, OJ L 69, 13.3.2018, p. 23.
- Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC, OJ L 337, 23.12.2015, p. 35.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Payment Services in the Internal Market, COM(2023) 367 final, 28 June 2023.
- Regulation (EU) 2024/886 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 and Directives 98/26/EC and (EU) 2015/2366 as regards instant credit transfers in euro, OJ L, 2024/886, 19.3.2024.

Case Law and Supervisory Decisions

- Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* [1991] ECR I-5357.
- Příkaz České národní banky ve věci *UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s.*, Sekce licenčních a sankčních řízení, č.j. 2022/17352/570, sp. zn. Sp/2021/432/573, 17 February 2022. Prague: Czech National Bank.

Supervisory Opinions and Guidelines

- Czech National Bank. 2025. *Stanovisko k regulatorním požadavkům na minimální uživatelskou zkušenost při využívání služby PIS a zakázané překážky pro třetí strany*. Supervisory Opinion ID: RS2025-28, 27 November 2025. Prague: Česká národní banka.
- European Banking Authority. 2018. *Guidelines on the Conditions to Benefit from an Exemption from the Contingency Mechanism under Article 33(6) of Regulation (EU) 2018/389 (RTS on SCA & CSC)*. EBA/GL/2018/07, 4 December 2018.
- European Banking Authority. 2020. „Opinion on Obstacles under Article 32(3) of the Delegated Regulation (EU) 2018/389”. EBA/OP/2020/10, 4 June 2020. [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2020/884569/EBA%20Opinion%20on%20obstacles%20under%20Art.%2032\(3\)%20RTS%20on%20SCA&CSC.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2020/884569/EBA%20Opinion%20on%20obstacles%20under%20Art.%2032(3)%20RTS%20on%20SCA&CSC.pdf).
- European Banking Authority. 2021. „Opinion on Supervisory Actions to Ensure the Removal of Obstacles to the Provision of Third-Party Provider Services”. EBA/OP/2021/03, 23 February 2021.
- Národná banka Slovenska. 2026. *Stanovisko útvarov dohľadu nad finančným trhom Národnej banky Slovenska z 29. januára 2026 k bezprekážkovému autentifikačnému procesu pri PSD2 API*. Bratislava: NBS, Odbor finančných technológií a inovácií.

Books, Articles and Reports

- Bosch Chen, Ivan et al. 2022. *A Study on the Application and Impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2)*. FISMA/2021/OP/0002. Brussels: European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union. <https://www.ecri.eu/sites/default/files/a-study-on-the-application-and-impact-of-directive-ev0423061enn.pdf>.
- Cipollone, Piero. 2025a. *Empowering Europe: Boosting Strategic Autonomy through the Digital Euro*. Introductory statement at the Committee on Economic and Monetary Affairs of

- the European Parliament, Brussels, 8 April 2025. European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250408~40820747ef.en.html>.
- Cipollone, Piero. 2025b. The Eurosystem's Response to the Digital Transformation in Payments and Finance. In: *ECB Legal Conference 2025*, edited by European Central Bank, 107–113. Frankfurt: ECB. [https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_\(digital_book\).pdf](https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_(digital_book).pdf).
- Cipollone, Piero. 2026. *The Digital Euro: Preparing for a Potential Launch*. Introductory statement at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Brussels, 24 March 2026. European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2026/html/ecb.sp260324~66f71f7577.en.html>.
- European Central Bank. 2024. „Opinion of the European Central Bank of 30 April 2024 on a Proposed Regulation and Directive on Payment and Electronic Money Services”. CON/2024/13. Frankfurt: ECB. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.con202413~ae1a22e3d4.en.pdf>.
- European Central Bank. 2025a. *Report on Card Schemes and Processors*. Frankfurt: ECB. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.reportcardschemes202502~1614226b0a.en.pdf>.
- Gramegna, Pierre. 2026. *Savings and Investments Union: Mobilising Capital for Europe's Strategic Needs*. Keynote speech at Global Funding and Financing Summit (by Clearstream), Luxembourg, 28 January 2026. European Stability Mechanism. <https://www.esm.europa.eu/speeches/savings-and-investments-union-mobilising-capital-europes-strategic-needs-speech-pierre>.
- Ioannou, Demosthenes, and Javier J. Pérez. 2023. The EU's Open Strategic Autonomy from a Central Banking Perspective: Challenges to the Monetary Policy Landscape from a Changing Geopolitical Environment. *ECB Occasional Paper Series* No 311. Frankfurt: European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf>.
- Lagarde, Christine. 2025. Interview on *The Pat Kenny Show*. RTÉ Radio 1, 2 April 2025. <https://podcasts.apple.com/fr/podcast/christine-lagarde-tariffs-will-be-negative-the-world-over/id698050979?i=1000701878030>.
- Wandhöfer, Ruth. 2025. European Payments Resilience. In: *ECB Legal Conference 2025*, edited by European Central Bank, 120–124. Frankfurt: ECB. [https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_\(digital_book\).pdf](https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_(digital_book).pdf).
- Zilioli, Chiara. 2025. Introduction: The Challenge of Autonomy. In: *ECB Legal Conference 2025*, edited by European Central Bank, 7–11. Frankfurt: ECB. [https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_\(digital_book\).pdf](https://www.ecb.europa.eu/press/legconf/pdf/Legal_Conference_2025_(digital_book).pdf).

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-04-06
accepted 2026-05-15



Uznanie osobowości prawnej Mar Menor i jej dorzecza jako przykład implementacji koncepcji Rights of Nature w Europie

Recognition of the legal personality of the Mar Menor and its basin
as an example of implementation of the concept
of Rights of Nature in Europe

ALEKSANDRA SOKOŁOWSKA

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0009-0002-8598-4274, [e-mail](#)

Citation: Sokołowska, Aleksandra. 2026. Uznanie osobowości prawnej Mar Menor i jej dorzecza jako przykład implementacji Rights of Nature w Europie. *Opolskie Studia Administracyjne-Prawne* 24(1): 147–167. DOI: 10.25167/osap.6178.

Abstract: Law 19/2022 of September 30, granting legal personality to the Mar Menor and its basin, provides the given ecosystem with three fundamental guarantees of legal personality in legal and operational terms, as formulated by C. Stone in his essay “Should Trees Have Standing?”, and also serves as an example of practical application of the concept of Rights of Nature, which goes beyond traditional models of environmental protection within the European legal order. The text provides basic introductory information on the concept of the Rights of Nature, describes the unique ecological conditions of the lagoon and the threats posed by human activity to the fragile Mar Menor ecosystem, as well as outlines and analyses two legal acts that are central to the topic of this paper. The Mar Menor Act partially implements the principles of legal personhood as defined by Stone. The concept of the Rights of Nature goes beyond the traditional approach to environmental protection, and the Act itself serves as a practical example of its implementation within the European legal system. The study primarily employed historical-legal and empirical-legal research methods.

Keywords: Mar Menor, Rights of Nature, legal personality, environmental law

Streszczenie: Ustawa 19/2022 z 30 września, nadająca Mar Menor i jej dorzeczu osobowość prawną, przyznaje omawianemu ekosystemowi trzy podstawowe gwarancje osobowości prawnej w ujęciu prawno-operacyjnym, sformułowane przez C. Stone'a w eseju *Should Trees Have Standing?*, a także stanowi przykład praktycznego zastosowania wykraczającej poza tradycyjne modele ochrony środowiska koncepcji praw natury (Rights of Nature – RoN) w europejskim porządku prawnym. W opracowaniu przedstawiono podstawowe założenia koncepcji Rights of Nature, scharakteryzowano wyjątkowe warunki ekologiczne laguny oraz zagrożenia dla delikatnego ekosystemu Mar Menor wynikające z działalności człowieka, a także opisano i przeanalizowano dwa akty prawne kluczowe dla analizowanego zagadnienia. Ustawa o Mar Menor częściowo realizuje założenia osobowości prawnej w ujęciu Stone'a. Koncepcja Rights of Nature wykracza poza tradycyjne podejście do ochrony środowiska, a sama ustawa stanowi praktyczny przykład jej implementacji w europejskim systemie prawnym. W opracowaniu tematu zastosowano przede wszystkim dwie metody badawcze – historyczno-prawną oraz empiryczno-prawną.

Słowa kluczowe: Mar Menor, Rights of Nature, osobowość prawna, prawo ochrony środowiska

Wprowadzenie

Motywy wyboru tego tematu niewątpliwie jest fakt, że Mar Menor to pierwszy ekosystem w Europie, któremu przyznano osobowość prawną. Jest to zatem historyczny przykład wdrożenia awangardowego mechanizmu ochrony środowiska wywodzącego się z nurtu prawnego Rights of Nature (RoN) w tradycyjną, rozbudowaną legislację starego kontynentu. Próba wdrażania ekocentrycznej perspektywy do europejskiej tradycji ochrony środowiska jest nowym, ale fascynującym zjawiskiem, którego wiele aspektów jest wciąż nieznanymi, a które angażuje środowiska akademickie zarówno prawników, jak i ekologów. Otwartość w tym zakresie jest istotna, ponieważ prawo ochrony środowiska operuje w ramach wieloobszarowej problematyki, tj. zrównoważonego rozwoju czy ochrony bioróżnorodności, co w konsekwencji, w idealnych warunkach, uzależnia wiele prawnych decyzji od ekologicznych realiów (Darpö 2021: 60). Tematyka ta jest ciekawa również dlatego, że założenia RoN podważają antropocentryczny model świata, a tym samym ograniczają niekontrolowany wzrost gospodarczy. Uznanie osobowości prawnej Mar Menor ma charakter precedensowy i może stopniowo przekształcać założenia europejskiego prawa ochrony środowiska, oferując rozwiązanie pozwalające zapewnić skuteczną ochronę tam, gdzie z różnych powodów zawodzi tradycyjna metodologia. Warto zatem spojrzeć na tematykę RoN pod kątem możliwości suplementacji ustawodawstwa europejskiego w stosunku do szczególnie wrażliwych ekosystemów. Poruszenie tematu RoN w Polsce jest obecnie wyjątkowo istotne ze względu na inicjatywę obywatelską zmierzającą do nadania osobowości prawnej Odrze.

Kluczowe dla niniejszego tematu są ustalenia dokonane w eseju *Should Trees Have Standing?* autorstwa C. Stone'a, uznawanym za precedensowy pod kątem for-

mułowania praktycznych założeń koncepcji RoN (Stone 1972). Treść niniejszego artykułu ma na celu ustosunkowanie się do założenia, że ustawa o Mar Menor przyznaje lagunie i jej dorzeczu wszystkie trzy gwarancje osobowości prawnej w aspekcie prawno-operacyjnym sformułowane przez amerykańskiego autora we wspomnianej pracy. Ponieważ tematyka RoN jest bardzo szeroka i ściśle wiąże się z nią wiele istotnych koncepcji, na potrzeby niniejszej publikacji, której głównym celem jest analiza sytuacji Mar Menor, poruszone zostały jedynie podstawowe kwestie mające na celu zapoznanie czytelnika z tematyką RoN, pozwalające jednocześnie na ustosunkowanie się do założenia, że koncepcja RoN wykracza poza tradycyjną koncepcję ochrony środowiska. W celu próby sformułowania odpowiedzi na pytanie, czy ustawa o Mar Menor jest przykładem praktycznego zastosowania koncepcji RoN w europejskiej legislacji, niezbędna jest analiza kluczowych dla omawianej tematyki aktów prawnych, tj. ustawy 19/2022 z 30 września nadającej Mar Menor i jej dorzeczu osobowość prawną oraz uzupełniającego ją rozporządzenia 90/2025 z 11 lutego, nadającego pierwszemu europejskiemu ekosystemowi legitymację sądową.

1. Wprowadzenie do nurtu prawnego RoN

Rosnąca troska o stan środowiska i próba jego ochrony doprowadziły do opracowania wielu mechanizmów prawnych mających na celu ograniczenie wpływu działalności człowieka na ekosystemy. Jednak w obliczu kryzysu klimatycznego i nieadekwatności tradycyjnych mechanizmów ochrony niektóre ruchy prawne opowiadały się za uznaniem RoN za środek ochrony przyrody. RoN to propozycja odejścia od antropocentrycznego modelu ochrony przyrody, w którym to człowiek ma prawo do natury, na rzecz ekocentrycznego podejścia, zgodnie z którym to natura bądź jej elementy same w sobie są podmiotem praw. RoN jest próbą pozostawienia w przeszłości roszczeniowego stosunku do natury, na podstawie którego człowiek zakłada, że przyroda istnieje jedynie dla jego dobra oraz użytku (Jendrośka 2023: 161). Zgodnie z tą myślą B. Soro Mateo wskazuje na trzy idee, na których opiera się uznanie praw natury, tj. krytyka antropocentryzmu, praw własności, a także nieograniczonego wzrostu gospodarczego (Soro Mateo 2022). Już w tym miejscu można stwierdzić, że koncepcja RoN znacząco wykracza poza podstawową koncepcję prawa ochrony środowiska. Jak pisze K. Bradshaw, ruch na rzecz praw natury jest czasem określany jako dekolonizacja własności lub świata przyrody (Bradshaw 2021–2022: 1449). Jak zauważa Jerzy Rotko: „Potrzebę porzucenia dotychczasowych przekonań uzasadnia przede wszystkim rozwój nauki oraz postęp technologiczny” (Rotko 2025: 206). W kontekście zmiany perspektywy z antropocentrycznej na ekocentryczną T. Vicente przywołuje zagadnienie etycznej ewolucji ludzkości, postępu w rozumieniu miejsca ludzkości w świecie. Autorka wskazuje na przejście między człowiekiem pojmowanym jako pan i właściciel

swojego otoczenia a człowiekiem będącym częścią ekosystemu, w którym żyje. Stopniowo relacje między istotami ludzkimi zostają poszerzone o relacje między gatunkiem ludzkim a przedstawicielami innych gatunków, co skutkuje rozszerzeniem zakresu etyki również na środowisko naturalne (Vicente Giménez 2023: 97). W tym miejscu warto wspomnieć dostrzeżone przez V. Kurki dwa główne motywy dla implementacji założeń Rights of Nature: instrumentalny, traktujący osobowość prawną jako narzędzie służące do ochrony środowiska oraz symboliczny, którego wartość polega na znaczeniu języka prawnego w kształtowaniu wartości (Kurki 2022: 528).

Opublikowany w 1972 roku esej pt. *Should Trees Have Standing?* uznawany jest za początek koncepcji RoN (Tanasescu 2025: 21). Autor C. Stone rozpoczął od rozważań na temat niewyobrażalnego, jego zdaniem, rozszerzenia praw na nowe podmioty (Stone 1972: 453). Wraz z rozwojem etyki, a także postępu naukowego prowadzącego do uformowania antropocentrycznego modelu świata zaobserwować można ewolucję prawną, w ramach której stopniowo poszerzano zakres uznawanych podmiotów prawnych (Vicente Giménez 2023: 97). Już wtedy C. Stone pisał, że całkiem poważnie proponuje przyznanie praw nie tylko lasom, oceanom, rzekom i innym tzw. obiektom naturalnym, ale nawet i środowisku jako całości (Stone 1972: 456). Wraz z początkiem XXI wieku rozpoczęła się dyskusja w doktrynie na temat możliwości włączenia natury do grona posiadaczy praw. Koncepcja ta napotykała jednak trudności, gdyż zdaniem T. Vicente wymagała ontologicznej i epistemologicznej rewizji tradycyjnego prawa (Vicente Giménez 2023: 97). Kiedy mowa o nadaniu środowisku praw, jak pisze C. Stone, nie chodzi o nadanie mu praw równych tym, jakimi cieszy się człowiek. Tak samo nie jest konieczne, aby nadawać ten sam zakres praw każdej części środowiska (Stone 1972: 457–458). Jednak zgodnie ze stanowiskiem Pietrzykowskiego odejście od prostej kategoryzacji człowiek kontra nie-człowiek może prowadzić do znaczącego poszerzenia i zniuansowania zakresu ochrony praw podmiotowych (Pietrzykowski 2013: 231–232). Esaj „Should Trees Have Standing?” miał ogromny wpływ na debatę dotyczącą poszerzania granic podmiotowości prawnej w jej tradycyjnym ujęciu. Poglądy w nim wyrażone przyczyniły się również do podejmowanych już w latach 90. prób zwiększenia roli, jaką w ochronie środowiska odgrywa sądownictwo oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości (Jendrośka 2023: 162), co również wpłynęło na ukształtowanie trzeciego filaru konwencji z Aarhus¹. Według C. Stone’a akt nadania przyrodzie praw podmiotowych składa się z dwóch kluczowych aspektów – aspektu prawno-operacyjnego oraz aspektu społeczno-psychologicznego (Stone 1972: 458). Aspekt społeczno-psychologiczny odgrywa dużą rolę w zmianie podejścia

¹ 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. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706)

do ochrony środowiska. Teoria RoN, poprzez krytykę zachodniego społeczeństwa, proponuje świeże spojrzenie, z którego wywodzą się idee warte włączenia do zbioru tradycyjnych pojęć prawnych (Darpö 2021: 60). Jednak aby faktycznie można było mówić o posiadaczu praw w aspekcie prawno-operacyjnym, oprócz nadania takiego statusu przez uprawniony organ, zdaniem C. Stone'a spełnione muszą zostać wszystkie trzy niżej wymienione warunki:

1. Podmiot może wszczynać postępowania sądowe.
2. Przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia sąd musi brać pod uwagę doznaną krzywdę.
3. Przyznane zadośćuczynienie musi działać na korzyść podmiotu.

Wszystkie trzy punkty stosowane łącznie mają zapewnić podmiotowi samemu w sobie prawnie uznaną wartość i godność bez pożytku dla tych, którzy prawa te już posiadają (Stone 1972: 458).

Choć największy postęp w rozwijaniu ekocentrycznego podejścia do prawa ochrony środowiska, zarówno w prawodawstwie, jak i w orzecznictwie, dokonał się w ostatnich latach, początków procesu uznawania praw natury można upatrywać już w 1982 roku. Wówczas uchwalono Światową Kartę Przyrody ONZ, w której – jak wskazuje T. Vicente – stwierdzono, że gatunek ludzki jest częścią przyrody, a życie zależy od nieprzerwanego funkcjonowania systemów przyrodniczych (Vicente Giménez 2023: 99). Źródła praktyki założeń Rights of Nature, a właściwie praw Matki Natury należy szukać w wierzeniach rdzennych ludów zamieszkujących Amerykę Południową czy Nową Zelandię. Zgodnie z nimi zarówno Ziemia, jak i cały Kosmos są żywe, człowiek więc nie może być wobec nich jednostką nadrzędną, ponieważ stanowi ich część. Tym samym podział na elementy żywe i nieożywione w zasadzie nie istnieje (Łaszewska-Hellriegel 2023: 1374).

2. Wyjątkowy ekosystem laguny Mar Menor i jej dorzecza, a także zagrożenia spowodowane działalnością człowieka

La Manga del Mar Menor to położona w hiszpańskim regionie Murcia starożytna linia wydmy o długości ponad 20 km i szerokości wahającej się od 80 do 500 metrów. Taki układ geograficzny jest wynikiem zamknięcia starej zatoki. Ta wyjątkowa topografia, jaką jest La Manga, tworzy naturalną granicę oddzielającą Morze Śródziemne od Mar Menor. Mar Menor jest laguną o powierzchni ponad 170 km² (Miralles Garcia, Garcia-Ayllon Veintimilla 2013: 53–54), linii brzegowej o długości 73 km oraz maksymalnej głębokości zaledwie 7 metrów (Heezen, Fernández López 2022: 2). Wyjątkowość ekosystemu Mar Menor wynika z wysokiego zasolenia oraz podwyższonej w stosunku do Morza Śródziemnego temperatury wód (Miralles Garcia, Garcia-Ayllon Veintimilla 2013: 54–55). Jest to największy europejski ekosystem tego typu i w październiku 1994 roku został umieszczony

na liście obszarów wodno-błotnych o międzynarodowym znaczeniu – Ramsar (Del Buey Cañas 2024). Wspomniane cechy szczególne czynią z Mar Menor zarówno schronienie, jak i obszar lęgowy wielu gatunków. Do stosunkowo niedawna wody Mar Menor były oligotroficzne, co oznacza, że w zasadzie całkowicie były pozbawione substancji odżywczych. Cechowały się idealną przezroczystością, a dno laguny porastała znikoma roślinność. Ekosystem ten był szczególny, a zarazem wyjątkowo wrażliwy. Wiele gatunków fauny i flory przystosowało się do tak skrajnych warunków i tylko w nich może prawidłowo funkcjonować (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 5).

Działalność człowieka przyczyniła się do poważnych zmian zarówno w krajobrazie, jak i florze oraz faunie Mar Menor. Do 1978 roku, tj. uchwalenia obowiązującej do dziś demokratycznej Konstytucji Hiszpanii², regulacje środowiskowe na omawianym obszarze po prostu nie istniały. Razem z nową konstytucją zaczęły pojawiać się ograniczenia swobody wykorzystywania terenów, jednak do tego czasu proces urbanizacji nieodwracalnie zmienił już naturalny krajobraz nadmorskich wydmy La Manga. Miejski krajobraz powstały na tym terenie stale wywiera presję na ekosystem słonych wód Mar Menor. Działania mające na celu dostosowanie omawianych terenów pod rozwój turystyki, zarówno m.in. budowa marin, rozbudowa portów, poszerzanie naturalnych kanałów umożliwiających swobodny przepływ jachtów, składowiska odpadów, rozbudowa systemów kanalizacyjnych, jak i tworzenie połączeń między La Manga a wyspami Mar Menor zmodyfikowały strukturę wybrzeża i przepływ osadów między zbiornikiem laguny a chłodniejszymi i słodszy wodami Morza Śródziemnego (Miralles Garcia, Garcia-Ayllon Veintimilla 2013: 55). Obecnie La Manga pokryta jest 252 budynkami mieszkalnymi, przy czym 120 z nich znajduje się na najszerszym obszarze, zaledwie czterech początkowych kilometrów linii wydmy (Morales Yago, Jurado Almonte, Cuesta Aguilar 2024: 4). Przez lata Mar Menor znajdowało się pod silnym wpływem działalności wydobywczej metali (Heezen, Fernández López 2022: 3). W 1993 roku obszar ten pokryty był 48 bagnami górniczymi, zajmującymi łącznie 160 hektarów. Jak w swojej pracy zaznacza L. Marín-Guirao, większość z nich nie była objęta żadnymi działaniami związanymi z ochroną środowiska, a z uwagi na to, że powierzchnia bagien górniczych jest narażona na działania erozyjne, stwarzają one poważne zagrożenie erozyjne pasma górskiego, na którym się znajdują (Marín-Guirao 2007: 14–15). W ciągu ostatnich dziesięcioleci odpady górnicze z obecnością metali ciężkich, które docierają do laguny wraz z wodą deszczową, stały się jednym z poważniejszych zagrożeń dla delikatnego ekosystemu Mar Menor (Salazar Ortuño, *Ecocide in Mar Menor?*). Ziemie na terenie Campo de Cartagena są w głównej mierze wykorzystywane pod uprawy. Większą część gruntów,

² Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. W: Konstytucje państw Unii Europejskiej. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

bo aż 31% przeznaczono pod uprawy rządowe, które wymagają intensywniejszego nawadniania, w związku z czym 37 600 ha na terenie dorzecza Mar Menor jest stale podlewanych przez człowieka (Jiménez-Martínez, García-Aróstegui, Hunink, Contreras, Baudron, Candela 2016: 4). Jak na ten temat wskazano w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego, uruchomienie systemu przesyłu wody Tag-Segura w latach 80. w celu nawadniania Campo de Cartagena stało się jedną z przyczyn transferu zanieczyszczeń z wód miejskich. Nawadnianie terenów wiejskich Cartageny stopniowo intensyfikowało się nawet do 60 000 hektarów, przy czym obejmowało również obszary nielegalne. Każdy hektar działek uprawnych to cztery hektary nawadniania, w wyniku czego nawozy takie jak azotany i fosforany trafiają do laguny, powodując nadmiar składników odżywczych w wodzie. Szacunkowo 85% tych składników w lagunie pochodzi właśnie z rolnictwa przemysłowego (Heezen, Fernández López 2022: 4).

Zmiany zachodzące w omawianym ekosystemie, zaobserwowane na przestrzeni ostatnich 20 lat, to m.in.: obniżenie zasolenia wody, spadek średniej rocznej temperatury wody, wzrost liczby gatunków fitoplanktonu, wzrost liczby gatunków ryb i skorupiaków, zanik powszechnych do tej pory gatunków oraz rozpowszechnienie się nowych gatunków oraz inwazyjność niektórych gatunków (Miralles Garcia, Garcia-Ayllon Veintimilla 2013: 60). Pojawianie się nowych gatunków w omawianym przypadku oznacza, że ekstremalne warunki Mar Menor łagodnieją. Stając się przystępnymi dla nowych gatunków, gatunki endemiczne, w tym zagrożone wyginięciem, funkcjonujące dotychczas w tym specyficznym środowisku mogą nie dostosować się do zmieniających się warunków. Natomiast zbyt duże zagęszczenie innych, inwazyjnych gatunków wprowadza dysproporcję organizmów żyjących w danym ekosystemie, co w dłuższej perspektywie jest jedną z przyczyn zubożenia bioróżnorodności.

W celu zapewnienia odpowiedniej ochrony środowiska Mar Menor niezbędna jest współpraca i zaangażowanie ze strony administracji państwowej, administracji wspólnoty autonomicznej regionu Murcji, a także administracji lokalnych gmin położonych na terenie dorzecza Mar Menor. W przeciwieństwie do zaspokajania tych potrzeb, jak piszą M. Fernandez oraz A. Gutierrez, w ostatnich latach władze regionalne przyjęły dość bierną postawę. Często dochodziło również do nieporozumień między administracjami posiadającymi jednakowe uprawnienia, co skutkowało zaniedbaniem pewnych obowiązków (Fernandez Salmeró, Gutierrez Llamas 2017: 1004). Działalność rolnicza czy hodowla zwierząt, choć negatywnie oddziaływały na delikatny ekosystem, nie podlegały, zdaniem E. Salazara, żadnym inspekcjom czy kontrolom ściśle środowiskowym. Ponadto, w okresie sprzed obowiązywania ustawy 19/2022 o Mar Menor, przepisy mające na celu odpowiednie zarządzanie obszarem chronionym, powstrzymanie degradacji środowiska lub wywieranie wpływu na podmioty odpowiedzialne za szkodliwe dla gruntów praktyki, górnictwo czy gospodarkę ściekami, nie były egzekwowane zarówno przez władze

krajowe, jak i regionalne³. Pomimo alarmu podnoszonego przez naukowców, aktywistów i mieszkańców Murcji istniejące mechanizmy, zarówno legislacja, jak i sądownictwo, nie były w stanie wpłynąć na poprawę stanu ekosystemu laguny (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 12–13). Według E. Salazara oraz T. Vicente dotychczasowe przepisy nie były dostosowane do pełnej ochrony laguny. Formy, jakie w tym czasie przybierała ochrona Mar Menor, w większości polegały raczej na podkreśleniu jej wartości ekologicznej niż podejmowaniu aktywnych działań czy formułowaniu konkretnych planów ochrony (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 9–11).

3. Rozwiązania przyjęte w ustawie nadającej osobowość prawną Mar Menor i jej dorzeczu

Wzmocnienie pozycji obywateli w zakresie ochrony przyrody i tworzenie mechanizmów współodpowiedzialności sprzyjających kontrolowaniu szkodliwych w tym aspekcie działań zarówno jednostek, jak i władz odpowiedzialnych za zarządzanie wartościami ekosystemami, takimi jak Mar Menor, stanowi postępek w zakresie tzw. demokracji środowiskowej – instytucji zgodnej z przyjętymi przez rząd Hiszpanii zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji z Aarhus i otwierającej drzwi nowym rozwiązaniom zmierzającym do pełniejszej realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 33). Od 2016 roku obywatele Murcji formowali liczne grupy działające w celu ochrony i odbudowy ekosystemu Mar Menor. Klinika Prawa Wydziału Prawa Uniwersytetu w Murcji, na podstawie prawa zagwarantowanego w art. 87 Konstytucji Hiszpanii⁴, wysunęła propozycję powszechnej inicjatywy ustawodawczej dążącej do uznania osobowości prawnej Mar Menor i jej dorzecza, nadając lagunie jej własne prawa. Propozycja została odrzucona przez Zgromadzenie Regionalne Wspólnoty Autonomicznej Murcji z powodu niejasności żądania oraz braku kompetencji prawników regionalnej inicjatywy ustawodawczej Rady Miasta Los Alcázares, przez którą propozycja została złożona. W lipcu 2020 roku Komisja Promotorów zarejestrowała powszechną inicjatywę ustawodawczą, a tekst proponowanej ustawy został ostatecznie opracowany pod koniec października tego samego roku. Wtedy też odebrano ostemplowane przez Centralną Komisję Wyborczą formularze. Od tego momentu zebrano 639 824 na 500 000 podpisów wymaganych przez Centralne Biuro Komisji Wyborczej, a ruch obywatelski w tej sprawie wzrastał (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 21). Po zweryfikowaniu podpisów projekt proponowany

³ Korespondencja mailowa z Eduardo Salazarem-Ortuño z dnia 12.08.2024 r.

⁴ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

przez obywatelską inicjatywę ustawodawczą został przekazany do Kongresu, gdzie po pozytywnym raporcie rządu 15 marca Komisja ds. Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych opowiedziała się za projektem. Komisja otrzymała poparcie wszystkich obecnych wtedy ugrupowań politycznych (Partido Socialista, Unidas Podemos, Más País-Equo i Ciudadanos) z wyjątkiem ugrupowania Vox (*ibidem*). W dniu 5 kwietnia Zgromadzenie Plenarne Kongresu przyjęło tekst 265 głosami, co stanowi niezwykle silną większość w tym organie ustawodawczym, szczególnie w odniesieniu do niewielu przedstawionych do tej pory obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Po przejściu przez senat projekt ten stał się prekursorem ustawy 19/2022 z 30 września 2022 roku o uznaniu osobowości prawnej Mar Menor i jego dorzecza (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 23).

W preambule do ustawy z dnia 30 września 2022 roku w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza wskazano dwa główne motywy jej uchwalenia⁵. Pierwszym z nich jest kryzys społeczno-środowiskowy zarówno w aspekcie ekologicznym, jak i humanitarnym, dotyczącym mieszkańców nadmorskich gmin. Drugim jest dotychczasowa nieadekwatność i nieskuteczność stosowanych regulacji. Ustawa obejmuje całość ekosystemu laguny: układ geograficzny, budowę geologiczną, charakterystyczną bioróżnorodność, w tym siedliska, faunę oraz florę, system hydrogeologiczny w tym dno laguny, jej wody oraz poziom ich zasolenia, a także wszystkie przylegające do niej tereny podmokłe⁶. Deklaracja osobowości prawnej Mar Menor i jej dorzecza pociąga za sobą uznanie laguny za podmiot praw. Gwarancja ta ma być prekursorem ekocentrycznego systemu ochrony środowiska w Europie (García Guijarro 2023: 113). Jednostka objęta taką fikcją prawną otrzymuje w ten sposób zdolność prawną, tj. staje się posiadaczem praw, z których w sposób bierny może korzystać, oraz zdolność do czynności prawnych, czyli zdolność do aktywnego wykonywania posiadanych praw (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 23). Ustawa o Mar Menor jest zatem przykładem praktycznego zastosowania koncepcji RoN w europejskiej legislacji.

Wśród zadeklarowanych w artykule 2 ustawy 19/2022 gwarancji przysługujących osobie prawnej Mar Menor znajduje się prawo do istnienia jako ekosystem oraz do naturalnej ewolucji; prawo do ochrony, konserwacji, właściwego utrzymania, a kiedy to konieczne, działań mających na celu przywrócenie pożądanego stanu przeprowadzanych przez rząd oraz mieszkańców terenów przybrzeżnych (Dalmau 2023: 370). Jak podkreślają E. Salazar oraz T. Vicente, priorytetem w ochronie Mar Menor i jej dorzecza jest spełnianie wymagań stawianych przez sam ekosystem.

⁵ Ustawa 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza, tłumaczenie własne (Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, Jefatura del Estado, BOE-A-2022-16019).

⁶ Preambuła do ustawy 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza, tłumaczenie własne.

W związku z tym jego prawa to przede wszystkim ograniczenie, zaprzestanie czy nieudzielanie zgody na wszelkie działania, które stanowią dla niego zagrożenie lub mogą wyrządzić szkodę. Odgrywa to ważną rolę w stosowaniu istniejących już przepisów i funkcjonujących instytucji prawnych (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 26). Mar Menor jako laguna i całe jej środowisko otrzymuje prawo do zachowania całkowitej integralności ekosystemu. Prawo to obejmuje wszelkie gatunki oraz siedliska, zarówno wodne, jak i lądowe, zapewnia im należytą ochronę i konserwację, ze szczególnym naciskiem na gatunki endemiczne, ale i wędrowne, spędzające na obszarze laguny tylko część roku. Ponieważ równowaga ekosystemu Mar Menor została poważnie zachwiana, potrzebna jest jego aktywna odbudowa, a nie utrzymanie w obecnym, pogarszającym się stanie. Samo powstrzymanie się od wyrządzania nowych szkód nie wystarczy, aby w pełni zapewnić dobrostan środowiska laguny i terenów jej przyległych (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 27–28).

Podejście do kwestii reprezentacji i zarządzania Mar Menor i jej dorzeczem jako do pogłębienia partycypacji obywatelskiej, zdaniem E. Salazara oraz T. Vicente, jest próbą przełamania utartego schematu komitetów doradczych czy przedstawicielskich (*ibidem*). W artykule 3, regulującym kwestię reprezentacji Mar Menor, całkowicie pominięto w tym zakresie istniejące już organy administracyjne (Soro Mateo, Álvarez Carreño, De los Cobos Hernández 2023: 1000). Rolę tę pełnić będą trzy niezależne podmioty stanowiące organ kolegialny tzw. Rzecznika Mar Menor i jej dorzecza:

1. Komitet Przedstawicieli,
2. Komisja Monitorująca (tzw. opiekunowie lub strażnicy Mar Menor),
3. Komitet Naukowy (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 27–28).

W skład Komitetu Przedstawicielskiego wchodzi trzynastu członków: trzech przedstawicieli państwowej administracji publicznej, trzech przedstawicieli administracji publicznej na szczeblu lokalnym oraz siedmiu obywateli regionów przybrzeżnych, którzy na początku wybrani zostaną spośród członków grupy promotorów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w sprawie przyznania Mar Menor i jej dorzeczu osobowości prawnej. W treści artykułu 3 ustawy o Mar Menor wyszczególniono funkcje Komitetu Przedstawicielskiego, do których należy proponowanie działań na rzecz ochrony, konserwacji, utrzymania i odbudowy środowiska laguny i jej dorzecza, a także monitorowanie i kontrola przestrzegania praw Mar Menor, przeprowadzane na podstawie raportów Komisji Monitorującej oraz Komitetu Naukowego (Lozano Cutanda 2022: 4).

W skład Komisji Monitorującej wchodzi: jeden przedstawiciel oraz jego zastępca z każdego z ośmiu regionów sąsiadujących z laguną lub jej dorzeczem, jeden przedstawiciel oraz zastępca z każdego z sektorów społecznych, gospodarczych i ochrony środowiska znajdujących się pod bezpośrednim wpływem omawianego ekosystemu. Działania Komisji Monitorującej obejmują: rozpowszechnianie infor-

macji o omawianej ustawie oraz prawach laguny i jej dorzecza, a także monitorowanie i kontrolę przestrzegania praw Mar Menor (w tym udzielanie informacji na temat zgodności z omawianą ustawą), z uwzględnieniem wskaźników określonych przez Komitet Naukowy w celu analizy stanu ekologicznego laguny Mar Menor w swoich sprawozdaniach (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 30).

Komitet Naukowy to niezależna komisja, w której skład wchodzi naukowcy oraz eksperci wyspecjalizowani w ochronie Mar Menor, zaproponowani przez Uniwersytety w Murcji i Alicante, a także przez ośrodki badawcze, tj.:

- Hiszpański Instytut Oceanografii,
- Iberyjskie Towarzystwo Ekologiczne,
- Hiszpańska Krajowa Rada ds. Badań Naukowych (Lozano Cutanda 2022: 4).

Działania Komitetu Naukowego polegają na doradztwie na rzecz Komitetu Przedstawicieli i Komisji Monitorującej oraz na określaniu, a następnie przekazywaniu Komisji Monitorującej wskaźników stanu ekologicznego ekosystemu Mar Menor, jego zagrożeń i proponowania odpowiednich, zdaniem Komitetu, środków odbudowy (*ibidem*).

Zgodnie z artykułem 4 każde zachowanie, które narusza uznane i gwarantowane omawianą ustawą prawa przez jakikolwiek organ publiczny, podmiot prawa prywatnego, osobę fizyczną lub prawną, powoduje odpowiedzialność karłą, cywilną, środowiskową lub administracyjną, będzie ścigane i sankcjonowane zgodnie z obowiązującymi przepisami karnymi, cywilnymi, środowiskowymi bądź administracyjnymi. Jak pisze P. Garcia, w przeciwieństwie do uprzednich systemów sankcji, na podstawie tej regulacji sankcjonowane mogą być nie tylko oczywiste naruszenia zasad ochrony środowiska, ale każde działanie naruszające prawa zagwarantowane w ustawie (Garcia Guijarro 2023: 116). Wejście w życie ustawy uznającej prawa Mar Menor i jej dorzecza faktycznie ogranicza, na równych prawach, wykonywanie praw podmiotowych innych podmiotów, które mogą powodować pogorszenie stanu ekosystemu (Salazar Ortuño, Vicente Giménez 2022: 30). Zgodnie z artykułem 5 ustawy 19/2022 wszelkie akty lub działania organów administracji publicznej, które naruszają przepisy niniejszej ustawy, uznaje się za nieważne i podlegają one kontroli administracyjnej lub sądowej (Garcia Guijarro 2023: 117).

Dodatkowo artykuł 6 ustawy o Mar Menor rozszerza aktywną legitymację uprawniającą do ochrony ekosystemu laguny i jej dorzecza na każdą osobę fizyczną lub prawną, która uzna, że doszło do naruszenia praw podmiotu naturalnego, którego dotyczy omawiana ustawa, bez ponoszenia przez tę osobę żadnych kosztów (Dalmau 2023: 370). Zgodnie z treścią ustawy każda osoba fizyczna lub prawna jest uprawniona do obrony ekosystemu Mar Menor i może egzekwować prawa i zakazy wynikające z omawianej ustawy i przepisów, które ją rozwijają, w drodze powództwa złożonego w odpowiednim sądzie lub administracji publicznej. Takie powództwo zostanie wniesione w imieniu ekosystemu Mar Menor jako rzeczywi-

stej zainteresowanej strony. Włączenie owego przepisu do systemu prawnego ma na celu wzmocnienie administracyjnej i sądowej ochrony praw Mar Menor, jako że instrument ten usuwa dwie główne przeszkody dla skutecznej ochrony sądowej: legitymację procesową oraz koszty postępowania (Soro Mateo, Álvarez Carreño, De los Cobos Hernández 2023: 1008). Jedną z kwestii, której wartość szczególnie podkreśla zaangażowany w uchwalenie ustawy przyznającej lagunie Mar Menor i jej dorzeczu osobowość prawną E. Salazar, jest przyznanie ekosystemowi legitymacji proceduralnej. Hiszpański prawnik zwraca uwagę na to, że w tradycyjnych systemach prawnych obywatele chcący zaangażować się w ochronę praw należnych środowisku udają się do sądu w celu wyegzekwowania obowiązujących w stosunku do danego obszaru przepisów administracyjnych⁷. Uznanie osobowości prawnej Mar Menor pozwala zainteresowanym obywatelom na wszczęcie spraw cywilnych, a nawet karnych, mających na celu ochronę zagwarantowanych w artykule 2 ustawy 19/2022 praw laguny, czy też domaganie się odszkodowania w jej imieniu⁸. W rozmowie dla „La Opinión” E. Salazar podkreśla znaczenie, jakie (poza symbolicznym) ma możliwość wystąpienia Mar Menor w sądzie w roli pokrzywdzonego. Mar Menor po raz pierwszy we własnym imieniu może ubiegać się o naprawienie szkody bądź wypłacenia odszkodowania, które poprzez organ Rzecznika trafi bezpośrednio do budżetu osoby prawnej Mar Menor, a nie stowarzyszeń czy administracji publicznej (Lorente 2025). Ponadto, jak podkreśla E. Salazar, na podstawie artykułu 6 ustawy o Mar Menor każda osoba może dochodzić praw laguny przed organami administracji lub sądami, bez ograniczeń i barier finansowych, gdyż nikt stający w obronie Mar Menor nie poniesie w związku z tym żadnych kosztów. To rozwiązanie znajduje oparcie w trzecim filarze Konwencji z Aarhus⁹, poruszającym zagadnienie dostępu do sprawiedliwości (Jendrośka 2005: 12), w tym procedur sądowych i odwoławczych, a tym samym prawa do kwestionowania decyzji publicznych, które nie są zgodne z wymogami prawa ochrony środowiska¹⁰. Rozważając treść powyższego akapitu, można zauważyć, że przedstawiono w nim argumenty na potwierdzenie wszystkich trzech tez postawionych we wstępie do niniejszej publikacji. Po pierwsze, założenie, że koncepcja Rights of Nature wykracza poza tradycyjną koncepcję ochrony środowiska. Po drugie, założenie, że ustawa o Mar Menor jest przykładem praktycznego zastosowania koncepcji RoN w europejskiej legislacji. Po trzecie, założenie, że ustawa o Mar Menor przyznaje lagunie i jej dorzeczu wszystkie trzy gwarancje osobowości prawnej w aspekcie prawno-o-ope-

⁷ Korespondencja mailowa z Eduardo Salazarem-Ortuño z dnia 12.08.2024 r.

⁸ Korespondencja mailowa z Eduardo Salazarem-Ortuño z dnia 12.08.2024 r.

⁹ Korespondencja mailowa z Eduardo Salazarem-Ortuño z dnia 12.08.2024 r.

¹⁰ 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. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706), art. 9.

racyjnym wymienione przez C. Stone'a w eseju *Should Trees Have Standing?*, tj. podmiot może wszczynać postępowania sądowe. Przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia sąd musi brać pod uwagę doznaną krzywdę, a przyznane zadośćuczynienie musi działać na korzyść podmiotu. Zdaniem E. Salazara ustawa 19/2022 nie tylko gwarantuje Mar Menor możliwość wszczęcia postępowania we własnym imieniu, ale także, że przyznane w postępowaniu zadośćuczynienie musi działać na korzyść podmiotu. Wciąż nie równa się to jednak twierdzeniu, że przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia sąd musi brać pod uwagę doznaną krzywdę. Ta część tezy pozostaje zatem częściowo niepotwierdzona.

W treści artykułu 7 ustanowiono obowiązki administracji publicznej w odniesieniu do nowego posiadacza praw (Dalmau 2023: 370). Na jego podstawie organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach terytorialnych oraz za pośrednictwem swoich instytucji zobowiązane są do opracowania polityk oraz systematycznych działań w zakresie zapobiegania, ostrzegania, ochrony oraz wdrażania środków ostrożności mających na celu zapobieganie działaniom człowieka prowadzącym do zubożania bioróżnorodności Mar Menor i jej dorzecza oraz zapobieganie działaniom człowieka prowadzącym do zmian w cyklach i procesach gwarantujących równowagę ekosystemu. Organy administracji publicznej zobowiązane są również do promowania kampanii zwiększających świadomość na temat zagrożeń środowiskowych, na jakie narażony jest ekosystem Mar Menor; edukowania na temat korzyści, jakie jego ochrona przynosi społeczeństwu; przeprowadzania okresowych badań stanu ekosystemu Mar Menor; sporządzanie mapy obecnych i potencjalnych zagrożeń; natychmiastowego ograniczenia działań, które mogłyby doprowadzić do wyginięcia gatunków, zniszczenia ekosystemów czy trwałej zmiany naturalnych cykli. Obowiązkiem administracji publicznej wynikającym z artykułu 7 omawianej ustawy jest także wprowadzanie zakazów bądź ograniczeń w zakresie wprowadzania organizmów oraz materiałów organicznych i nieorganicznych, które mogłyby ostatecznie zmienić dziedzictwo biologiczne Mar Menor¹¹.

Wraz z wejściem w życie ustawy 19/2022 przyznającej Mar Menor i jej dorzeczu osobowość prawną (tj. 3 października 2022 r.) uchylone zostały wszelkie przepisy sprzeczne z przepisami w niej zawartymi. Ponadto, rząd Hiszpanii otrzymał legitymację do zatwierdzenia w zakresie swoich uprawnień tyłu przepisów, ilu może wymagać konieczność stosowania, wykonywania i rozwijania przepisów omawianej ustawy¹². Oddalając zarzuty stawiane przez posłów grupy parlamentarnej

¹¹ Ustawa 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza, tłumaczenie własne.

¹² Ustawa 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza, tłumaczenie własne.

Vox, wyrok Trybunału Konstytucyjnego 142/2024 z dnia 20 listopada 2024 r.¹³ ostatecznie potwierdził zgodność ustawy o Mar Menor z Konstytucją Hiszpanii.

4. Reprezentacja i zarządzanie Mar Menor i jej dorzeczem

W odpowiedzi na pytanie o aspekty nadania Mar Menor osobowości prawnej, które są kluczowe w zapewnieniu ekosystemowi szerszej niż dotychczas ochrony, E. Salazar podkreśla znaczenie wprowadzonej przez artykuł 3 ustawy o Mar Menor instytucji Rzecznika, demokratycznego organu umożliwiającego podejmowanie decyzji związanych z posiadaniem przez lagunę osobowości prawnej. W funkcjonowaniu tego organu, jak podkreśla zaangażowany w uchwalenie ustawy o Mar Menor prawnik, znaczącą rolę odgrywają mechanizmy oparte na „partycypacji obywatelskiej”¹⁴. Drugi filar konwencji z Aarhus, czyli udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (Jendrośka 2005: 12), pomoże, jego zdaniem, rozwinąć zakres zadań tego organu.

Dnia 11 lutego 2025 roku hiszpańska Rada Ministrów zatwierdziła dekret królewski regulujący utworzenie, skład oraz funkcjonowanie organów reprezentujących oraz zarządzających Mar Menor i jej dorzeczem. Jak podkreślono w nocie wydanej przez hiszpańską Radę Ministrów, „krok ten oznacza początek działalności nowego podmiotu prawnego, stając się pierwszym ekosystemem w Europie, który posiada własną kartę praw”¹⁵. Choć ustawa o Mar Menor określa zarówno skład, jak i podstawowe funkcje organów reprezentujących i zarządzających, dopiero rozporządzenie 90/2025 z 11 lutego 2025 r. ostatecznie reguluje sposób utworzenia oraz funkcjonowania tych organów w taki sposób, aby środowisko Mar Menor mogło w pełni korzystać z przydzielonych mu praw¹⁶. W treści rozporządzenia raz jeszcze podkreślono, że regulacja ta jest rozwinięciem ustawy z 30 września 2022 roku, a Mar Menor i jej dorzecze posiada własną osobowość prawną oraz pełną zdolność do działania w celu realizacji swoich celów. Postanowienia przedstawione w rozporządzeniu przypisują reprezentację oraz zarządzanie nową osobą prawną organowi Rzecznika, składającego się z Komitetu Przedstawicieli, Komisji Monitorującej oraz Komitetu Naukowego. Funkcjonowanie tego organu regulują:

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 142/2024 z dnia 20 listopada (Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre de 2024, BOE-A-2024-27140), tłumaczenie własne.

¹⁴ Korespondencja mailowa z Eduardo Salazarem-Ortuño z dnia 12.08.2024 r.

¹⁵ Vicepresidencia Tercera del Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Nota de Prensa, dostęp: 07.04.2025 r., tłumaczenie własne.

¹⁶ Rozporządzenie 90/2025 z dnia 11 lutego regulujące utworzenie, skład oraz funkcjonowanie organów reprezentujących i zarządzających laguną Mar Menor i jej dorzeczem (Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, BOE-A-2025-2577), tłumaczenie własne.

- ustawa 19/2022 z dnia 30 września 2022 r.,
- rozporządzenie 90/2025 z 11 lutego 2025 r.,
- normy prawa prywatnego – gdzie będzie to konieczne.

Zgodnie z treścią artykułu 3 regulującego zasady organizacji oraz funkcjonowania organu Rzecznika Mar Menor każda z trzech instytucji wchodzących w skład organu zarządzająco-reprezentującego wybiera przewodniczącego oraz przynajmniej jednego wiceprzewodniczącego. Każda z trzech instytucji działa na sesjach plenarnych i zbiera się co najmniej cztery razy w roku. Członkostwo w którejkolwiek z instytucji wchodzących w skład organu Rzecznika Mar Menor nie wiąże się z żadnym wynagrodzeniem. Brak korzyści finansowych ma zapewnić właściwe funkcjonowanie organu. W stosunku do każdej z trzech instytucji wchodzącej w skład organu Rzecznika Mar Menor treść rozporządzenia 90/2025 z 11 lutego 2025 r. reguluje indywidualnie oraz w sposób szczegółowy skład, funkcje oraz zasady ich funkcjonowania.

Do funkcji organu Rzecznika Mar Menor wymienionych w artykule 4 omawianego rozporządzenia należą: reprezentacja prawna laguny Mar Menor i jej dorzecza przed wszelkiego rodzaju osobami, władzami i podmiotami publicznymi lub prywatnymi; kontraktowanie towarów lub usług i pracowników, a także pobieranie płatności dokonywanych w celu rozwoju swojej działalności, w którym to celu, organ Rzecznika złoży wniosek o nadanie numeru identyfikacji podatkowej w imieniu „La Laguna del Mar Menor y su cuenca”; coroczne zatwierdzanie sprawozdania finansowego, budżetu i planu pracy w związku z obroną praw laguny Mar Menor i jej dorzecza, a także ustanowienie mechanizmów i procedur wewnętrznej koordynacji trzech instytucji, które tworzą organ Rzecznika. Zgodnie z artykułem 4 działania organu rzecznika Mar Menor finansowane są ze środków pochodzących m.in. z dotacji oraz darowizn otrzymywanych od osób lub podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W niektórych przypadkach koszty działań organu zarządzająco-reprezentującego mają zostać pokryte z zasobów pochodzących z rentowności aktywów gospodarczych Mar Menor. Organ Rzecznika Mar Menor może pozyskiwać dochody z rozwoju swojej działalności. Dochody te mają być wykorzystywane do ochrony i obrony praw uznanych w ustawie 19/2022 z dnia 30 września, a także do funkcjonowania instytucji wchodzących w skład organu Rzecznika.

W tym momencie warto zauważyć, że możliwość nadania lagunie numeru identyfikacji podatkowej, co umożliwi nowej osobie prawnej prowadzenie działalności w zakresie kontraktowania towarów i usług, a także zatrudniania personelu i zarządzania gospodarczego wymaganego do rozwoju własnej działalności, umożliwiłoby lagunie „przyjęcie” zasądzonego zadośćuczynienia, które w ten sposób może być bezpośrednio wykorzystane na korzyść ekosystemu. Można zatem uznać, że jest to kolejny argument na częściowe potwierdzenie tezy zakładającej, że ustawa o Mar Menor przyznaje lagunie i jej dorzeczu wszystkie trzy gwarancje

osobowości prawnej w aspekcie prawno-operacyjnym wymienione przez C. Stone'a w eseju *Should Trees Have Standing?*, a dokładnie gwarancji, że przyznane zadośćuczynienie musi działać na korzyść podmiotu. Nadal trzeba jednak pamiętać, że owa gwarancja nie wynika bezpośrednio z tekstu ustawy 19/2022.

Przepisy przejściowe określają początkowy skład Komitetu Reprezentantów, a także kwestię wstępnego ukonstytuowania Komitetu Przedstawicieli oraz Komitetu Naukowego. Rozporządzenie 90/2025 z 11 lutego 2025 r. regulujące uchwalenie, skład oraz funkcjonowanie organów przedstawicielskich i zarządzających laguną Mar Menor i jej dorzeczem weszło w życie dwudziestego dnia po opublikowaniu tekstu w Państwowym Dzienniku Urzędowym (12 lutego 2025 r.), tj. 4 marca 2025 roku.

5. Wnioski

Tematyka nadawania osobowości prawnej częściom przyrody jest przedmiotem wielu rozważań. Rozwiązanie to zyskało zarówno wielu entuzjastów, jak i zdecydowanych przeciwników. Wielu autorów pokłada w popularności RoN głębokie nadzieje, podczas gdy równie wielu nie ukrywa swoich wątpliwości co do skuteczności proponowanych mechanizmów ochrony i dość sceptycznie ocenia przyjęte rozwiązania. Mar Menor jest przykładem zastosowania koncepcji RoN w praktyce prawnej. Zmiana, jaką przyjęto w hiszpańskim ustroju prawnym, wyłączyła Mar Menor spod państwowej legislacji i administracji na rzecz uznania laguny za odrębny byt posiadający własne prawa podmiotowe. Wbrew stanowisku A. Wilk, zgodnie z którym korzyści wynikające z rozszerzania podmiotowości na części przyrody będą miały wymiar jedynie symboliczny (Wilk 2025: 13), gwarancje przedstawione w ustawie z 30 września 2022 roku mają praktyczne zastosowanie – przyznana Mar Menor zdolność do czynności prawnych umożliwia podejmowanie działań w obronie laguny, niezależnie od ekonomicznych czy politycznych interesów człowieka. Nad interesem hiszpańskiego ekosystemu czuwać będzie wskazany w ustawie o Mar Menor demokratyczny organ zarządzająco-reprezentujący, w którego skład wchodzi m.in. eksperci, obywatele oraz urzędnicy. Tym samym potwierdza się teza postawiona we wstępie do niniejszej publikacji: założenie, że ustawa o Mar Menor jest przykładem praktycznego zastosowania koncepcji RoN w europejskiej legislacji.

Warto podkreślić, że koncepcja RoN wykracza poza tradycyjną koncepcję ochrony środowiska. Tradycyjne podejście traktuje przyrodę jako przedmiot praw – naturalny zasób, który należy chronić, zwykle z korzyścią dla człowieka. Antropocentryczne podejście do ochrony środowiska, poczucie zobowiązania wobec przyszłych pokoleń, a także przekonanie o obowiązku odpowiedzialnego zarządzania środowiskiem były podstawą dla rozwoju gałęzi prawa ochrony środowiska. Zgodnie z tą koncepcją natura jest przedmiotem troski, ale nie jest

stroną w debacie prawnej na temat ochrony własnej egzystencji. Koncepcja RoN nie mieści się w tradycyjnym ujęciu – nadając przyrodzie status podmiotu prawa, włącza naturę do wspomnianej debaty. Na tych samych zasadach, co osoba fizyczna lub osoba prawna poprzez swoich przedstawicieli elementy przyrody mogą występować w sądzie w obronie swoich praw przeciwko podmiotom, które odpowiadają za ich naruszenie. Jest to bardzo istotna zmiana, którą został objęty również ekosystem Mar Menor. Jedną z przyczyn, dla których z założenia koncepcja RoN wykracza poza zakres tradycyjnego prawa ochrony środowiska, jest fakt, że – jak wspomniano na początku niniejszej publikacji – wiele założeń RoN zaczerpnięto z filozofii rdzennych ludności, w której natura nie jest własnością człowieka – natura jest bytem równym człowiekowi, który nie jest zdolny funkcjonować bez jej zasobów. Podejście to nie mieści się zatem w zachodnim, kapitalistycznym systemie prawnym, w którym dominującą rolę odgrywają interes prywatny oraz ochrona własności.

Warto w tym miejscu przypomnieć trzy zasadnicze gwarancje osobowości prawnej wskazane w eseju *Should Trees Have Standing?*, które zdaniem autora, C. Stone’a, są niezbędne w celu rzeczywistego uznania przyrody za podmiot praw. Gwarancje w aspekcie prawno-operacyjnym zasugerowane przez autora to umożliwienie podmiotowi wszczynania postępowań sądowych we własnym imieniu (reprezentacja sądowa); zagwarantowanie, że przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia sąd musi brać pod uwagę doznaną przez ekosystem krzywdę, a także, że przyznane zadośćuczynienie musi działać na korzyść samego podmiotu. Analizując w tym kontekście ustawę 19/2022 z dnia 30 września 2022 roku nadającej Mar Menor i jej dorzeczu osobowość prawną, należy stwierdzić, że ustanawia ona system przedstawicieli prawnych – organ zarządzająco-reprezentujący, na który składają się m.in. naukowcy, obywatele oraz przedstawiciele instytucji publicznych, którzy są odpowiedzialni za działanie w imieniu laguny. Wraz z wejściem w życie postanowień rozporządzenia 90/2025 z dnia 11 lutego 2025 roku regulującego uchwalenie, skład oraz funkcjonowanie organów przedstawicielskich i zarządzających laguną Mar Menor i jej dorzeczem hiszpański ekosystem, zgodnie z pierwszym postulatem C. Stone’a, otrzymał możliwość wszczynania postępowań sądowych. Ustawa o Mar Menor zakłada również, że przeciwko podmiotom dopuszczającym się działań szkodzących lagunie mogą zostać wysunięte roszczenia o naprawienie szkody. Jak podkreśla E. Salazar, finansowa rekompensata za szkody ma zostać przeznaczona na działania bezpośrednio związane z przywróceniem integralności ekologicznej laguny, a nie właścicielom pobliskich gruntów czy organom państwowym (Lorente, La Opinión de Murcia). Zgodnie z taką interpretacją ustawy spełnione zostało trzecie zaproponowane przez C. Stone’a założenie gwarantujące faktyczną podmiotowość prawną ekosystemu. W świetle tych dwóch założeń ustawa o Mar Menor nie tylko w legalny sposób deklaruje osobowość prawną laguny, ale też w sposób praktyczny wdraża jej podmiotowość prawną.

Pierwszy europejski ekosystem, który cieszy się podmiotowością prawną, jest zatem nie tylko symbolicznym krokiem w zmianie podejścia do ochrony środowiska, ale i przykładem praktycznego wdrożenia koncepcji RoN do europejskiej legislacji i całkiem precyzyjnie realizuje przełomową ideę wyrażoną w eseju *Should Trees Have Standing?*. Choć obydwie te gwarancje uznano za przyznane ustawą o Mar Menor, kwestii zobowiązania sędziów do brania pod uwagę doznanej przez ekosystem krzywdy przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia nie można uznać za bezpośrednio zrealizowaną, gdyż dosłownie w treści regulacji nigdzie nie pojawia się sformułowanie, które można rozumieć jako zobowiązanie sędziów do przyjęcia takiej postawy. Niemniej jednak, zasądając o przyznaniu odszkodowania, niezbędne jest wcześniejsze naruszenie zagwarantowanych ustawą 19/2022 praw Mar Menor do istnienia jako ekosystemu, ochrony bądź odnowy czy zachowania swojej integralności ekologicznej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że każde z takich działań będzie powodowało szkodę, a przy wymierzaniu formy bądź wysokości zadośćuczynienia sądy będą kierowały się wielkością doznanej krzywdy, aby w sposób adekwatny zasądzić środki niezbędne do przywrócenia integralności ekologicznej laguny, co ściśle wiąże się z gwarancją korzyści dla ekosystemu z przyznanego zadośćuczynienia. Na tę część tezy będzie można odpowiedzieć dokładniej, analizując wyrok po zakończeniu zaplanowanej na maj 2026 roku drugiej części sprawy Topillo (*ibidem*), w której to po raz pierwszy Mar Menor stawia się w sądzie w roli pokrzywdzonego i która ustanowi precedens w europejskiej legislacji dotyczącej ochrony środowiska. Podsumowując, ostatnia z tez przedstawionych we wstępie do niniejszej publikacji – założenie, że ustawa o Mar Menor przyznaje lagunie i jej dorzeczu wszystkie trzy gwarancje osobowości prawnej w aspekcie prawno-operacyjnym wymienione przez C. Stone’a w eseju *Should Trees Have Standing?*, potwierdziła się częściowo. Z tekstu ustawy 19/2022 wynika gwarancja, że Mar Menor może wszczynać postępowania sądowe. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia 90/2025, zgodnie z interpretacją E. Salazara, przyznane zadośćuczynienie musi działać na korzyść Mar Menor. Nie jest jednak oczywiste, że przy rozstrzyganiu o przyznaniu zadośćuczynienia sąd musi brać pod uwagę doznaną krzywdę, gdyż zobowiązanie takie nie zostało zapisane w treści żadnego z omówionych aktów prawnych.

Wykaz skrótów

RoN – Rights of Nature.

Rozporządzenie 90/2025 – Rozporządzenie 90/2025 z dnia 11 lutego regulujące utworzenie, skład oraz funkcjonowanie organów reprezentujących i zarządzających laguną Mar Menor i jej dorzeczem.

Ustawa 19/2022 – Ustawa 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza.

Bibliografia

Akty prawa unijnego i międzynarodowego

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706).

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 37/7: Światowa Karta Przyrody z dnia 28 października 1982 r. Dostęp: 15.12.2025.

Akty prawa krajowego

Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., Konstytucje państw Unii Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011. Dostęp: 04.05.2026.

Ustawa 19/2022 z dnia 30 września w sprawie uznania osobowości prawnej laguny Mar Menor i jej dorzecza (Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, Jefatura del Estado, BOE-A-2022-16019).

Rozporządzenie 90/2025 z dnia 11 lutego regulujące utworzenie, skład oraz funkcjonowanie organów reprezentujących i zarządzających laguną Mar Menor i jej dorzeczem (Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, BOE-A 2025-2577).

Orzecznictwo

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 142/2024, z dnia 20 listopada (Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre de 2024, BOE-A-2024-27140).

Opracowania

Bradshaw, Karen. 2022. Identifying Contemporary Rights of Nature in the United States. *Southern California Law Review* 95: 1437–1466.

Martínez Dalmau, Rubén. 2023. Una Laguna Con Derecho a Existir. La Naturaleza Como Sujeto De Derechos Y El Reconocimiento De La Personalidad jurídica Del Mar Menor. *Teoría Y Realidad Constitucional* 52 (December): 357–75. <https://doi.org/10.5944/trc.52.2023.39021>.

Fernández Salmerón, Manuel, and Antonio Gutiérrez Llamas. 2017. Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor. *Observatorio de Políticas Ambientales* 1: 1003–1022.

García Guijarro, Pedro. 2024. El Encaje jurídico-Constitucional De La Personalidad jurídica Del Mar Menor Y Su Cuenca. *Cuadernos Constitucionales* 4 (January): 103–21. <https://doi.org/10.7203/cc.4.28020>.

Jendroška, Jerzy. 2005. Aarhus Convention and Community Law: The Interplay. *Journal for European Environmental and Planning Law* 2(1): 12–21. <https://doi.org/10.1163/187601005X00570>.

- Jendrośka, Jerzy. 2023. The Substantive Right to Environment and the Procedural Environmental Rights under the Aarhus Convention – Part I. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 21(2): 141–169. <https://doi.org/10.25167/osap.5404>.
- Jiménez-Martínez, Joaquín, J. L. García-Aróstegui, J. Hunink, S. Contreras, P. Baudron, and L. Candela. 2016. The Role of Groundwater in Highly Human-Modified Hydrosystems: A Review of Impacts and Mitigation Options in the Campo de Cartagena–Mar Menor Coastal Plain (SE Spain). *Environmental Reviews* 24(4): 377–392. <https://doi.org/10.1139/er-2015-0089>.
- Kurki, Visa A. J. 2022. Can Nature Hold Rights? It's Not as Easy as You Think. *Transnational Environmental Law* 11(3): 525–52. <https://doi.org/10.1017/S2047102522000358>.
- Łaszewska-Hellriegel, Magdalena. 2023. Environmental Personhood as a Tool to Protect Nature. *Philosophia* 51: 1–16. 10.1007/s11406-022-00583-z.
- Marín-Guirao, Lázaro. 2007. Aproximación ecotoxicológica a la contaminación por metales pesados en la laguna costera del Mar Menor. PhD diss. Universidad de Murcia.
- Miralles García, J. L., and S. García-Ayllón Veintimilla. 2013. The Urban Metamorphosis of La Manga and the Mediterraneanisation Process of the Mar Menor (Spain). *WIT Transactions on Ecology and the Environment* 169: 53–65. 10.2495/CP130051.
- Morales Yago, Francisco José, José Manuel Jurado Almonte, and María José Cuesta Aguilar. 2024. Spain's La Manga del Mar Menor (Murcia), a Space Transformed by Tourist Activity – Analysis from the Geography of Perception. *Sustainability* 16(23): 1–31. <https://doi.org/10.3390/su162310437>
- Pietrzykowski, Tomasz. 2013. Przeszłość i przyszłość filozoficznoprawnej idei praw człowieka. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 2(2): 212–232. <https://doi.org/10.14746/fped.2013.2.2.24>.
- Rotko, Jerzy. 2025. Koncepcje prawnej podmiotowości przyrody. *Prawo i Władza* 58(5): 203–221. <https://doi.org/10.36128/bqac2c58>.
- Salazar Ortuño, Eduardo and Teresa Vicente Giménez. 2022. La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 13(1): 1–38.
- Salazar Ortuño, Eduardo and Teresa Vicente Giménez. 2022. Los derechos de la naturaleza y la ciudadanía: El caso de Mar Menor. *Revista Murciana de Antropología* 29: 15–26. <https://doi.org/10.6018/rmu.524761>.
- Stone, Christopher D. 1972. Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects. *Southern California Law Review* 45(2): 450–501.
- Tănăsescu, Mihnea. 2025. The Rights of Nature Go from Theory to Reality. *Current History*, 124(858): 21–26. <https://doi.org/10.1525/curh.2025.124.858.21>.
- Vicente Giménez, Teresa. 2023. The Rights of Nature: The Legal Revolution of the 21st Century. *MOJ Ecology & Environmental Sciences* 8(3): 97–115. 10.15406/moj.2023.08.00280.
- Wilk, Anna. 2025. Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa? *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska* 1 (kwiecień), 1–16. <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2025.01.04>.

Źródła internetowe

- Darpö, Jan. 2021. [Can Nature Get It Right? A Study on Rights of Nature in the European Context](#). *European Parliament*. Dostęp: 04.05.2026.

- Del Buey Cañas, Ramón. 2024. [Rights of Nature: The Case of Mar Menor \(Spain\)](#). *Speak-4Nature*, Dostęp: 12.05.2025.
- Heezen, Jos, and Laura Fernández López. 2022. PETI Fact-Finding Visit to Spain, Mar Menor. *European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the European Union*, Briefing. Dostęp: 04.05.2026. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/245205/BRIEFING.pdf>.
- Lorente, Alejandro. 2025. [El Mar Menor ya tiene fecha de juicio como acusación: mayo de 2026](#). *La Opinión de Murcia*. Dostęp: 10.05.2025.
- Lozano Cutanda, Blanca. 2022. La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un 'embrollo jurídico'. *GA_P*, 2022. Dostęp: 04.05.2026. https://ga-p.com/wp-content/uploads/2022/10/Mar_Menor_persona_juridica.pdf.
- Salazar Ortuño, Eduardo. 2021. [Ecocide in Mar Menor?](#). *Stop Ecocide International*. Dostęp: 13.05.2025..
- Soro Mateo, Blanca, and Sergio Álvarez. 2022. [The Mar Menor Lagoon Enjoys Legal Standing: And Now, What?](#) *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. Dostęp: 04.04.2025. <https://verfassungsblog.de/the-mar-menor-lagoon-in-spain-enjoys-legal-standing-and-now-what/>.
- Soro Mateo, Blanca, Santiago M. Álvarez Carreño, and Elisa Perez de los Cobos Hernández. 2023. El reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca como respuesta a la crisis del derecho ambiental. *Observatorio de Políticas Ambientales*. Anuario. Publicado en Boletín Oficial del Estado. Dostęp: 04.05.2026. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-O-202310098701026.

Varia

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

REPORT
received 2026-05-04
accepted 2026-05-30



Sprawozdanie z konferencji naukowej „Model prezydentury – gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy”, Opole, 13–14 kwietnia 2026 r.

**Report on the scientific conference „The model of presidency –
where we are, where we are heading for”, Opole, April 13–14, 2026**

MONIKA HACZKOWSKA

Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0001-6502-8117, [e-mail](#)

Citation: Haczkowska, Monika, 2026, Sprawozdanie z konferencji naukowej „Model prezydentury – gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy”, Opole, 13–14 kwietnia 2026 r. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 171–181. DOI: 10.25167/osap.6198

Abstract: On 13 and 14 April, the Faculty of Law and Administration of the University of Opole hosted the academic conference “The Model of Presidency – Where We Are, Where We Are Heading For”. December 2025 marks the 35th anniversary of the first free, equal, universal, and secret ballot election for the office of the President of the Republic of Poland. This milestone anniversary provided a pretext for holding a debate on the functioning of the institution of the President under Polish law, as well as for reflections on how the model of presidency enshrined in the 1997 Constitution of the RP works in practice. The conference focused on four research areas: the experience of the presidential elections over the past 35 years, the model of executive dualism in cohabitation, personal powers of the president, and an attempt to answer the question concerning the direction in which the model of presidency is evolving in light of systemic challenges related to the functioning and competences of public authorities against the backdrop of the principle of separation of powers.

Keywords: president, competences, cohabitation, personal rights, elections, responsibility

Abstrakt: W dniu 13 i 14 kwietnia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego odbyła się Konferencja naukowa „Model prezydentury – gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy”. W grudniu 2025 roku minęła rocznica 35 lat od przeprowadzenia pierwszych

wolnych, równych, powszechnych i w głosowaniu tajnym wyborów na urząd Prezydenta RP. Ta okrągła rocznica stanowiła pretekst do dyskusji na temat funkcjonowania instytucji Prezydenta w prawie polskim, a także refleksji nad tym, jak model prezydentury przewidziany w Konstytucji RP z 1997 roku sprawdza się w praktyce. Konferencja poświęcona była czterem obszarom badawczym: doświadczeniom związanym z wyborami prezydenckimi na przestrzeni 35 lat, modelowi dualizmu egzekutywy w warunkach koabitacji, uprawnieniom prezydenta o charakterze osobistym oraz próbie odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku ewoluuje model prezydentury, wobec problemów ustrojowych w zakresie funkcjonowania i kompetencji organów władzy publicznej na tle zasady trójpodziału władzy.

Słowa kluczowe: prezydent, kompetencje, koabitacja, uprawnienia osobiste, wybory, odpowiedzialność

1. Wstęp

Konferencja została zorganizowana przez **Katedrę Nauk o Państwie i Prawie Instytutu Nauk Prawnych** w dniu 13–14 kwietnia 2026 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Celem konferencji była refleksja nad modelem prezydentury w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. W założeniu miała ona stanowić przestrzeń wymiany poglądów i dyskusji na temat 35 lat funkcjonowania instytucji Prezydenta RP w Polsce, napięć wynikających z dualizmu egzekutywy, poszukiwania kompromisów, osobistych uprawnień głowy państwa i ich granic, a także tego, czy – a jeśli tak, to na ile – pozycja ustrojowa Prezydenta RP stanowi odzwierciedlenie zamysłu ustrojodawcy. Wreszcie celem konferencji była próba odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku zmierza model prezydentury w obliczu zmian zachodzących we współczesnym społeczeństwie.

W grudniu 2025 roku minęło 35 lat od przeprowadzenia pierwszych wolnych, równych, powszechnych i tajnych wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się po przywróceniu tej instytucji do polskiego porządku konstytucyjnego po 37 latach jej nieistnienia. Ta okrągła rocznica stanowiła zatem pretekst do dyskusji na temat modelu prezydentury przewidzianego w Konstytucji RP z 1997 roku oraz tego, jak założenia twórców ustawy zasadniczej sprawdzają się w praktyce.

Konferencja była poświęcona czterem obszarom badawczym: doświadczeniom związanym z wyborami prezydenckimi w ciągu 35 lat, modelowi dualizmu egzekutywy w warunkach koabitacji, osobistym uprawnieniom prezydenta oraz próbie odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku ewoluuje model prezydentury w obliczu problemów ustrojowych w zakresie funkcjonowania i kompetencji organów władzy publicznej w świetle zasady trójpodziału władzy. Poruszana tematyka dotyczyła funkcjonowania organów władzy publicznej w ramach egzekutywy, ich wzajemnych relacji, zadań i kompetencji. Ostatnie lata bardzo wyraźnie pokazały bowiem, że konieczna jest pogłębiona refleksja nad przestrzeganiem podstawowych

zasad i wartości konstytucyjnych w niestabilnym otoczeniu wewnętrznym i międzynarodowym oraz uświadomiły, że potrzebne są współpraca i współdziałanie obu organów władzy wykonawczej w obliczu wyzwań globalnych. Poszukiwanie płaszczyzny do dialogu i porozumienia stanowi podstawę sprawnej realizacji zadań publicznych.

Konferencja została objęta **Honorowym Patronatem** Rektora Uniwersytetu Opolskiego, Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Marszałka Województwa Opolskiego, Prezydenta Miasta Opola, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Opolu, Okręgowej Rady Adwokackiej w Opolu oraz **patronatem medialnym** Radia Opole oraz portalu prawnego prawo.pl.

Konferencja odbyła się na Uniwersytecie Opolskim. Zgodnie z programem obrady trwały dwa dni i zostały podzielone na cztery części – trzy panele plenarne oraz panel w formie moderowanej dyskusji.

Konferencję otworzyła oraz przywitała zaproszonych gości prorektor ds. studentów Uniwersytetu Opolskiego **dr hab. Joanna Ryszka**, prof. UO.

Uroczystego otwarcia dokonali ponadto przedstawiciele Uniwersytetu Opolskiego: dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego (WPiA UO) **dr hab. Piotr Stec** oraz zastępca dziekana WPiA UO **dr hab. Anna Frankiewicz-Bodynek**, którzy powitali zaproszonych gości oraz prelegentów i wszystkich uczestników konferencji. Podczas części oficjalnej głos zabrali również Marszałek Województwa Opolskiego **Szymon Ogłaza** oraz Prezydent Miasta Opola **Arkadiusz Wiśniewski**, który w wystąpieniu nawiązał do roli prezydenta w zarządzaniu miastem. Wystąpienia mieli również przedstawiciele samorządu adwokackiego i radcowskiego: prezes Naczelnej Rady Adwokackiej adw. **Przemysław Rosati** oraz dziekan Rady OIRP w Opolu r. pr. **Jolanta Konofalska**.

2. Pierwsza sesja plenarna

Po części oficjalnej rozpoczęła się pierwsza sesja obrad „Wybory prezydenckie – 35 lat doświadczeń”, której przewodniczyła **prof. dr hab. Agnieszka Bień-Kacała** (US). Referaty zaprezentowali – zgodnie z programem konferencji – prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (UŁ), dr hab. Ryszard Balicki, który jest jednocześnie członkiem Państwowej Komisji Wyborczej oraz prof. dr hab. Mariusz Jabłoński (UWr), kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego. W wystąpieniach zwrócono uwagę przede wszystkim na niespójność rozwiązań prawnych w zakresie przyjętego modelu powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich z kompetencjami wynikającymi z Konstytucji. Odnoszono się także do rozwiązań stosowanych w innych państwach, trudności w procedurze wyborczej, jakie ujawniły się w ciągu 35 lat oraz słabą pozycję prezydenta w kontekście zarządzania referendum ogólnokrajowego.

Jako pierwszy głos zabrał **prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki** z Uniwersytetu Łódzkiego, który wygłosił referat zatytułowany „Główne grzechy konstytucyjne procedury wyboru Prezydenta w Polsce”. Na wstępie zwrócił uwagę na fakt, że o tych grzechach było wiadomo jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP. Wskazał m.in. na nieprzemyślane wprowadzenie powszechnych, bezpośrednich wyborów prezydenckich oraz fakt, że zgodnie z konstytucją kandydaci są zgłaszani przez obywateli. Zwrócił uwagę, że powszechnie wiadomo, iż w praktyce kandydatów wskazują partie polityczne. Poważnym problemem, według prof. Skotnickiego, jest też zbieranie 100 tysięcy podpisów poparcia wymaganych do zgłoszenia kandydata ubiegającego się o urząd Prezydenta RP. Jak podkreślił, w Polsce panuje przeświadczenie, że liczba ta jest zbyt mała. Odwołał się jednocześnie do rozwiązań przyjętych w innych państwach, m.in. na Słowacji. Wreszcie wskazał na luki w prawie wyborczym dotyczące na przykład sytuacji, w której kandydat w ostatniej chwili się wycofa, utraci bierne prawo wyborcze lub umrze.

Kolejny referat, zatytułowany „Powszechne wybory Prezydenta RP. Geneza i konsekwencje”, wygłosił **dr hab. Ryszard Balicki** z Uniwersytetu Wrocławskiego. Szczegółowo przeanalizował źródła i konsekwencje wprowadzenia powszechnych wyborów Prezydenta RP. Wskazał, że przyjęty model prowadzi do niespójności i rozdzwisku między bardzo silnym mandatem bezpośrednim prezydenta a parlamentarnym rdzeniem systemu rządów. Prowadzi to do napięć między dwoma organami władzy wykonawczej. Zdaniem referenta najdalej idącym sposobem ograniczenia napięć wpisanych w polski model prezydentury byłoby odejście od wyboru powszechnego i powrót do wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe. Jednocześnie stwierdził, że jest to rozwiązanie mało realne politycznie i jednocześnie trudne do przeprowadzenia w warunkach współczesnej kultury politycznej, w społeczeństwie jest bowiem silnie zakorzenione przywiązanie do idei bezpośredniego wyboru prezydenta. Wskazywał również na inne rozwiązania: podwyższenie wieku kandydata na urząd prezydenta do 40 lat oraz wprowadzenie jednej, nieodnawialnej sześcioletniej kadencji. W podsumowaniu referent podkreślił, że jeżeli utrzymujemy powszechny wybór prezydenta, konieczna będzie równoczesna korekta tych kompetencji prezydenta, które dziś najsilniej generują napięcia między prezydentem a rządem.

Pierwszą część obrad zakończył referat **prof. dra hab. Mariusza Jabłońskiego** (UWr) na temat „Prawa Prezydenta RP do «zainicjowania» referendum ogólnokrajowego”. Na wstępie przypominał, że uprawnienie prezydenta do zarządzania referendum ogólnokrajowego nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Mieści się bowiem w grupie osobistych uprawnień wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 5 Konstytucji. Z innego przepisu ustawy zasadniczej wynika jednak, że prawo prezydenta do zainicjowania referendum zmaterializuje się, jeśli Senat wyrazi zgodę na zarządzanie referendum. Oznacza to, że kompetencja prezydenta jest w istocie

ograniczona. Przy określonym układzie sił politycznych prezydent ze swojego uprawnienia osobistego nie będzie w stanie skorzystać.

Po przedstawieniu ostatniego referatu pierwszego dnia obrad rozpoczęła się dyskusja moderowana przez **prof. dr hab. Agnieszkę Bień-Kacalę** (USz). Głos zabrali m.in. **dr hab. Tomasz Scheffler** (UWr), **dr hab. Marcin W. Wiszowaty** (UG), **dr hab. Jacek Zalesny** (UW). Dyskusja ujawniła podział na zwolenników i przeciwników powszechnych wyborów prezydenta RP.

3. Druga sesja plenarna

Drugi dzień obrad został podzielony na trzy sesje. Każda z nich była poświęcona innemu obszarowi zagadnień. Pierwsza sesja, pt. „«Szorstka przyjaźń» – model egzekutywy według Konstytucji RP”, moderowana przez **dra hab. Jacka Zalesnego** z Uniwersytetu Warszawskiego, dotyczyła relacji prezydenta i rządu w warunkach koabitacji. Prelegenci, analizując poszczególne instytucje, takie jak Rada Gabinetowa, procedura powoływania rządu, miejsce prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym, kontrasygnata aktów urzędowych prezydenta, wskazywali na odwieczne „tarcia” pomiędzy pałacem prezydenckim a rządem, wynikające nie tylko z sposobu interpretacji przepisów Konstytucji, ale również osobowości osób pełniących najwyższe funkcje w państwie.

Panel otworzyło wystąpienie **dr hab. Aldony Domańskiej** (UŁ), która przedstawiła zagadnienie „Rada Gabinetowa w praktyce III RP – między instrumentem współpracy a narzędziem politycznym”. Prelegentka omówiła zadania Rady Gabinetowej określone w Konstytucji, podkreślając jednocześnie, że uprawnieniem prezydenta jest jej zwołanie w sprawach o szczególnej wadze oraz przewodniczenie jej obradom. Nie oznacza to jednak, że Radzie Gabinetowej przysługują kompetencje Rady Ministrów, a Prezydentowi RP – kompetencje szefa rządu. Rada Gabinetowa nie jest bowiem organem państwa. W porównaniu z rozwiązaniami, które obowiązywały pod rządami wcześniejszych konstytucji i praktyki ustrojowej, Konstytucja z 1997 roku osłabiła pozycję prezydenta. Referentka przeanalizowała dotychczasową praktykę zwoływania Rady Gabinetowej przez prezydentów, wskazując, że powinna ona tworzyć płaszczyznę współpracy i współdziałania obu segmentów władzy wykonawczej. Taki obowiązek wynika bowiem zarówno z art. 133 ust. 3 Konstytucji, jak i preambuły. Niejasność sformułowań zawartych w Konstytucji powoduje jednak, że istnieją spory między prezydentem a rządem.

Dr hab. Joanna Juchniewicz (UWM) wygłosiła referat pt. „Gdzie są granice decyzyjności Prezydenta? Rola Prezydenta w procedurze tworzenia Rady Ministrów i dokonywania zmian w jej składzie”. W pierwszej kolejności omówiła zakres kompetencji prezydenckich określony w Konstytucji. Zwróciła uwagę, że zakres ten jest ograniczony. Na przykład w odniesieniu do polityki zagranicznej Konstytucja wyraźnie stanowi, że musi być współpraca prezydenta z rządem, co oznacza,

że prezydent nie może samodzielnie prowadzić polityki zagranicznej. Prezydent zobowiązany jest do każdorazowego uzgodnienia z Radą Ministrów stanowiska w tym zakresie, ponieważ to ona odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej przed Sejmem. Jednocześnie prezydent powinien kierować się przede wszystkim dobrem Rzeczypospolitej. Jeśli chodzi o decyzyjność Prezydenta w procedurze tworzenia rządu i dokonywaniu ewentualnych zmian w jego składzie, to prelegentka zwróciła uwagę na to, że jego rola jest w istocie ograniczona. Jedynie desygnowanie Prezesa Rady Ministrów i powierzenie mu misji utworzenia rządu można uznać za przykład dyskrecjonalnej władzy prezydenta, co dobitnie zostało podkreślone przy powoływaniu rządu „dwutygodniowego” w 2023 roku. W przypadku dymisji rządu po wyrażeniu konstruktywnego wotum nieufności, rola Prezydenta jest czysto formalna. Podobnie jest w przypadku niewyrażenia wotum zaufania, przyjęcia dymisji rządu na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu lub podczas rekonstrukcji rządu. Jednym z nielicznych przypadków określonych w Konstytucji, w których kompetencje prezydenta mają charakter nie tylko formalny, jest sytuacja, w której prezydent może odmówić przyjęcia dymisji rządu, gdy składa ją Prezes RM w związku ze swoją rezygnacją.

Kolejny referent wygłosił **dr hab. Krzysztof Urbaniak** (UAM), który przedstawił zagadnienie „Głowa państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym: między symboliką a realną władzą – geneza, funkcje, porównania”. Prelegent wskazał, że dualizm egzekutywy stanowi cechę modelową systemu parlamentarno-gabinetowego. Podobne rozwiązania obowiązują na przykład w Austrii, gdzie prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych. Mówca podkreślił, że taki sposób wyboru wzmacnia pozycję głowy państwa i daje mu silny mandat. Jednocześnie, jeśli prezydent będzie nadmiernie korzystał z kompetencji, może to prowadzić do kryzysu. „Mądrość” powinna zapewnić autorytet prezydenta, roztropne i „z umiarem” korzystanie z kompetencji. Ważne jest zatem nie to, jaki zakres kompetencji ma prezydent, ale jaka jest logika gospodarowania kompetencjami. Prezydent ma być kotwicą zapewniającą trwałość państwa. Prelegent porównywał sposób sprawowania urzędu przez prezydenta i monarchy brytyjskiego, odwołując się do zasady „wstrzemięźliwości jako przejawu siły”.

Problematykę kohabitacji przedstawił **dr Mariusz Rudnik** (SGGW) w referacie „Wojna pałaców, czyli kohabitacja po polsku”. Omówił historię kohabitacji w warunkach polskich od czasu prezydentury Lecha Wałęsy. Wskazywał na cechy charakterystyczne dla poszczególnych prezydentur, które determinowały łagodny lub bardziej burzliwy przebieg współpracy między dwoma ośrodkami władzy wykonawczej. Podkreślał przy tym, że istotne znaczenie miał moment historyczny, w którym znajdowała się Polska. Przykładowo, w momencie przystąpienia Polski do NATO funkcję prezesa Rady Ministrów pełnił Jerzy Buzek, a urząd prezydenta sprawował Aleksander Kwaśniewski. Mimo że obaj politycy wywodzili się z różnych obozów politycznych moment historyczny oraz wysoki poziom kultury poli-

tycznej spowodowały, że na plan dalszy zeszły kwestie czysto polityczne. Podobnie w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Racja stanu wymagała współpracy, mimo istnienia „szorstkiej przyjaźni” między ówczesnym Prezesem RM Leszkiem Millerem a Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim. Ostatnie lata, zwłaszcza za prezydentury Andrzeja Dudy oraz obecnej, ujawniają tendencję do walki politycznej zamiast współpracy.

Ostatni referat drugiej sesji plenarnej wygłosił **dr Michał Mistygacz** (UW), przedstawiając zagadnienie „Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wykraczających poza realizację funkcji ustrojowych głowy państwa”. Prelegent podkreślił, że konieczność odróżnienia kompetencji od zadań definiuje zakres kontrasygnaty. Istnieje bowiem domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów, wyrażone w art. 146 Konstytucji. Wskazał, że realizacja kompetencji może być określona w ustawach, jednak granicę kompetencji prezydenckich zawsze wyznacza Konstytucja. Odniósł się również do braku definicji legalnej „aktu urzędowego”, jakkolwiek w doktrynie definiuje się jako akty: 1) wydane na podstawie Konstytucji lub ustaw, 2) mające charakter konstytucyjny oraz 3) wywołujące skutki prawne. Podkreślił rolę prezydenta jako gwaranta i strażnika Konstytucji, w kontekście bieżących wydarzeń związanych z „obstrukcją temporalną” w kwestiach nominacyjnych. Wskazał również, że Konstytucja odmiennie określa role prezesa Rady Ministrów i prezydenta. Za stan spraw w państwie odpowiada rząd, który ponosi odpowiedzialność polityczną przez parlamentem. Dlatego słuszne wydaje się pytanie, czy prezydentowi mogą być przyznane kompetencje, które nie wynikają z art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Po wygłoszeniu ostatniego referatu rozpoczęła się dyskusja moderowana przez **dra hab. Jacka Zalesnego** (UW).

4. Trzecia sesja plenarna

Kolejny panel konferencyjny drugiego dnia obrad, poświęcony w całości uprawnieniom i kompetencjom prezydenta RP, zatytułowany „Uprawnienia prezydenckie – osobiste czy «królewskie»”, otworzyła jego moderatorka **prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska** z INP Polskiej Akademii Nauk. Analizie poddano tzw. tradycyjne uprawnienia, w tym prerogatywy, z perspektywy ich znaczenia dla kształtowania modelu egzekutywy w Polsce. Podkreślano konieczność odejścia od interpretowania aktów urzędowych prezydenta jako niepodlegających żadnej kontroli, w tym kontroli sądów administracyjnych.

Jako pierwszy wystąpił **dr hab. Sławomir Patyra** (UMCS), który przedstawił referat „Uprawnienia osobiste Prezydenta RP jako czynnik kształtujący model egzekutywy”. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę na to, że mimo założeń twórców konstytucji wyrażonych podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, prezydent nie pełni roli neutralnego arbitra. Wskazał na trzy

zmienne kształtujące pozycję ustrojową prezydenta: funkcje ustrojowe określone w art. 126 oraz art. 7 i 146 Konstytucji, kompetencje i uprawnienia. Prezydent ma być gwarantem ciągłości władzy państwowej; funkcja ta wynika z art. 126 Konstytucji. Pełni funkcję publiczną, co oznacza, że w świetle art. 7 Konstytucji powinien działać na podstawie i w granicach prawa. Jednocześnie musi respektować zasadę domniemania kompetencji na rzecz rządu. Te czynniki wyznaczają relacje między Prezydentem a Radą Ministrów, ale przede wszystkim relacje między prezydentem i większością sejmową, która wyłoniła rząd. Dlatego nadmierne korzystanie z prawa weta nie tylko godzi w stabilność ustroju, lecz także w pewnym sensie unieważnia wynik wyborów parlamentarnych. Konkludując swoje wystąpienie, wskazał, że prawo nie istnieje poza interpretacją ani ponad duchem Konstytucji RP.

Kolejny referat, pt. „Akt urzędowy prezydenta a pojęcie sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji” przedstawił **prof. dr hab. Piotr Tuleja** (UJ). W pierwszej kolejności wyjaśnił pojęcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Następnie odniósł się do kwestii, czy akty urzędowe prezydenta podlegają kontroli sądowej. Przedstawił argumentację wokół fundamentalnej kwestii dopuszczalności badania aktów urzędowych prezydenta przez sądy. Wskazał zarówno argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem, jak i przeciwko niemu. Przywołał stanowisko NSA wyrażone w uchwale z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, w której NSA odmówił zajęcia się kontrolą aktu urzędowego prezydenta, uzasadniając to tym, że prezydent jest najwyższym organem w państwie, wobec czego jego akty urzędowe nie mogą podlegać kontroli. Następnie prof. Tuleja podkreślił, że żaden przepis Konstytucji nie stanowi, że samodzielne akty urzędowe prezydenta są ostateczne i niewzruszalne. Stanowisko to wynika z art. 7, art. 45, art. 78, art. 126 ust. 3 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji. Prezydent działa na podstawie i w granicach prawa. Natomiast sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, przez co należy rozumieć rozstrzyganie sporów o prawo z udziałem jednostki lub podmiotu publicznego. Wskazane regulacje odnoszą się do wszystkich organów władzy publicznej. Nie istnieją więc konstytucyjne przesłanki, aby uznać, że regulacje te nie znajdują zastosowania do prezydenta. Skoro zatem – w odniesieniu do odmowy nominacji sędziowskich lub profesorskich – istnieje sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz jej przedmiot, sądem właściwym jest NSA lub SN, to właściwy sąd powinien rozstrzygnąć sprawę merytorycznie (np. w przedmiocie zaniechania w zakresie odmowy wydania wyroku rozstrzygającego). Istnieją jednak sprawy, w przypadku których mamy do czynienia z niedopuszczalnością drogi sądowej, np. odmowa skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego czy bezczynność w zakresie rozpoznania prawa łaski.

Tematykę „Granic autonomii w wykonywaniu prerogatyw Prezydenta RP” przedstawił **prof. dr hab. Radosław Grabowski** (UR). Prelegent w pierwszej kolejności przeanalizował tzw. prerogatywy Prezydenta RP, wskazując jednocześnie, które z nich rzeczywiście pozostawiają prezydentowi realną uznaniowość w po-

dejmowaniu decyzji. Omawiając poszczególne uprawnienia osobiste prezydenta, wskazał, że często mają one bardzo ograniczony charakter. Przykładowo zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu w praktyce ogranicza wybór terminu do wskazania tylko jednej niedzieli; zwołanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu oznacza, że Prezydent dysponuje pięciodniowym „okienkiem”; skracanie kadencji Sejmu – w przypadku określonym w art. 225, tj. gdyby Sejm w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie przedstawił jej Prezydentowi do podpisu – Prezydent ma jedynie termin 14-dniowy na zarządzenie skrócenia kadencji Sejmu; w przypadku rozwiązania Sejmu na skutek nieotrzymania przez Radę Ministrów wotum zaufania w trzeciej procedurze (awaryjnej), określonej w art. 155 ust. 1 oznacza brak autonomii prezydenta; zarządzanie referendum ogólnokrajowego – wymaga zgody Senatu. Konkluzje, które przedstawił podczas wystąpienia, pozwalają stwierdzić, że w wielu przypadkach prezydent właściwie nie ma uznaniowości w podejmowaniu decyzji. Prezydent ma pełną autonomię jedynie w 7 przypadkach, w 18 – ograniczoną, a w 5 pozostałych – nie ma jej wcale.

Kolejny prelegent, **dr hab. Marcin W. Wiszowaty** (UG), przedstawił referat pt. „Czy istnieją tradycyjne uprawnienia Prezydenta RP? Krytyka utrwalonej kategorii doktrynalnej”. W swoim wystąpieniu dowodził, że kategorie „tradycyjnych uprawnień” czy „tradycyjnych kompetencji” prezydenta jako głowy państwa jest pojęciem – jak zaznaczył prelegent – niestety utrwalonym i dydaktycznie nośnym, ale zarazem historycznie nieprzekonującym, dogmatycznie nieostrym, a pod względem interpretacyjnym – potencjalnie niebezpiecznym. Podkreślał, że kategoria tzw. prerogatyw prezydenta jest trudna do utrzymania zarówno na gruncie historycznym, jak i z punktu widzenia metodologicznego, ale również jest niebezpieczna dla debaty publicznej i praktyki ustrojowej. Wskazywał, że taki sposób interpretacji sugeruje, że mają one szczególny rodowód, są silniej zakorzenione niż inne kompetencje prezydenckie, stanowią głębszy, swoisty rdzeń urzędu i że należy je postrzegać przez pryzmat ciągłości oraz tradycji, a nie wyłącznie przez pryzmat obowiązującej normy konstytucyjnej. Jest to o tyle niebezpieczne, że termin ten może wzmocniać przeświadczenie, iż prezydent republiki jest w jakimś sensie odpowiednikiem monarchy – nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale również w sposobie rozumienia własnych kompetencji.

Ostatni referat trzeciej sesji plenarnej wygłosił **dr hab. Paweł Kuczma** (UZ), prezentując temat „Uprawnienia nominacyjne Prezydenta RP – notariusz czy monarcha?”. W kontekście zagadnień omawianych podczas dwóch dni obrad podkreślił, że uprawnienia prezydenckie w zakresie nominacji nie są nieograniczone. Zaniechanie powoływania sędziów, wręczania nominacji generalskich, wstrzymywanie procedur nadawania tytułów profesorskich czy nieodbieranie przysięgi od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm nie mają umocowania w Konstytucji. Nawet gdyby w ostatnim momencie ujawniły się nadzwyczaj-

ne okoliczności, sytuacja ta miałaby charakter jednostkowy. Uzurpowanie sobie przez prezydenta kompetencji, których nie ma, stanowi naruszenie ustawy zasadniczej i powinno skutkować odpowiedzialnością konstytucyjną. Mankamentem rozwiązań przyjętych w Konstytucji jest wysoki próg 2/3 głosów Zgromadzenia Narodowego wymagany do pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Trzecia sesja plenarna zakończyła się dyskusją moderowaną przez **prof. dr hab. Annę Młynarską-Sobaczewską** (INP PAN).

5. Czwarta sesja – debata

Podsumowanie konferencji stanowiła bardzo interesująca debata plenarna pt. „Model prezydentury – dokąd zmierzamy”, którą otworzyli i moderowali wspólnie **prof. dr hab. Radosław Grabowski** z Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz **dr hab. Krzysztof Urbaniak** z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Uczestnicy konferencji dyskutowali o kierunku ewentualnych rozwiązań prawnych w razie podjęcia prac nad zmianą Konstytucji RP. Podkreślano, że w obecnych warunkach politycznych nie ma tzw. momentu konstytucyjnego. Nie wyklucza o jednak potrzeby przygotowania zaplecza eksperckiego w postaci badań naukowych na wypadek, gdyby zmiany konstytucji stały się możliwe z uwagi na ukształtowanie się odpowiedniej większości parlamentarnej, na co zwróciła uwagę m.in. **prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska** (INP PAN). Z kolei **dr hab. Ryszard Balicki** (UWr) jeszcze raz podkreślił niespójność przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie wyborów powszechnych z przyjętym parlamentarno-gabinetowym systemem rządów. **Dr hab. Tomasz Scheffler** (UWr) wskazywał natomiast na rozwiązania prawne przyjęte w innych państwach. Głos zabrała także **dr hab. Ksenia Kakareko** (UW), porównując system prawny do systemu informatycznego i podkreślając, że system bez dostatecznych zabezpieczeń przed użyciem wbrew własnej konstrukcji wcześniej czy później zostanie właśnie tak użyty. Zwróciła uwagę na istotny mechanizm: system parlamentarno-gabinetowy może być wykorzystywany nie w celu jego naprawy, lecz w celu coraz wyraźniejszego eksponowania jego niewydolności. To zaś otwiera drogę do budowania społecznego przyzwolenia na wzmacnianie pozycji prezydenta RP. Polega to na tym, że najpierw eksponuje się konflikt, blokadę i niewydolność wewnątrz egzekutywy, a następnie jako odpowiedź na kryzys przedstawia się propozycję silniejszej prezydentury. Ponadto podczas debaty wypowiedzieli się **dr hab. Joanna Kielin-Maziarz** (ALK), **dr hab. Sławomir Patyra** (UMCS), **prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki** (UŁ), **dr hab. Marcin W. Wiszowaty** (UG), **prof. dr hab. Piotr Tuleja** (UJ), **dr hab. Michał Bartoszewicz** (UJD), **dr Grzegorz Chmielewski** (PANS), **dr Ilona Grądzka** (KUL). Jak celnie podsumował **dr hab. Lech Jamróz** (UwB) – referaty pierwszego dnia wskazywały raczej na mankamenty regulacji konstytucyjnej instytucji Prezydenta RP, zaś

drugiego dnia przeważała zdecydowana krytyka praktyki ustrojowej i politycznej. Podczas ostatniej sesji obrad konferencyjnych wybrzmiały zasadnicze wątpliwości co do tego, czy istnieje obecnie moment konstytucyjny do zmiany ustawy zasadniczej. Jeżeli zaś taki moment nie istnieje, to należy sięgać po środki prawne, które są przewidziane w konstytucji, tj. odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu na naruszenie konstytucji lub ustaw. W przyszłości należałoby rozważyć model kanclerski z silnym rządem i funkcją reprezentacyjną Prezydenta. Niewątpliwie, jak podkreślali wszyscy prelegenci i dyskutanci, przekraczanie uprawnień i unikanie odpowiedzialności powinny skutkować przynajmniej zainicjowaniem procedury zmierzającej do pociągnięcia do odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe stanowiska w państwie.

Sesja oraz konferencja zostały podsumowane, a jedną z konkluzji była konieczność respektowania konstytucji i odpowiedzialności za jej naruszenie przez wszystkie organy sprawujące władzę w Polsce. „Odpowiedzialność” i „rozliczalność” – oba te słowa odmieniano w toku obrad przez wszystkie przypadki.

Obrady zamknęły **dr hab. Monika Haczkowska** (UO) oraz **dr hab. Anna Frankiewicz-Bodynek** (UO), które raz jeszcze podziękowały wszystkim uczestnikom konferencji, paneli oraz zaproszonym gościom. Wyraziły jednocześnie nadzieję, że wymiana poglądów i doświadczeń przyczyni się do poprawy stanu wykonywania prawa przez konstytucyjne organy państwa.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-04-06
accepted 2026-05-15



**Prawnokarne aspekty działania tzw. naturopatów.
Glosa do wyroku Sądu Najwyższego
z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. III KK 461/22**

**Criminal law aspects of the activities of so-called naturopaths.
Gloss to the Supreme Court decision
of 24 August 2023, file no. III KK 461/22**

ANNA MARCINKOWSKA

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0003-1637-5424, [e-mail](#)

Citation: Marcinkowska, Anna. 2026. Prawnokarne aspekty działania tzw. naturopatów. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. III KK 461/22. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 183–195. DOI: 10.25167/osap.6138

Abstract: In the commented judgement, the Supreme Court expressed its opinion on the causal relationship between a perpetrator's actions and the effect when the victim, exercising the right to decide for oneself, voluntarily resigned from an oncological treatment. The ruling detailed the issue of self-exposure of the victim and consequences regarding criminal liability. The Supreme Court rightly found that the injured party consciously and voluntarily rejected a conventional treatment and therefore the thus expressed will ought to make the basis for the criminal law assessment by the courts adjudicating the case regarding the objective attribution of consequences. The commentary on this judgment includes scholars' views concerning the injured party's conscious self-exposure. The issue of the latter in case law and the views present in criminal law are then analyzed. Activities of the so-called naturopaths have been assessed from a legal and criminal law perspective, and legislative solutions have been proposed that could curtail the practice of providing by them medical advice that is harmful to health and life.

Keywords: oncological treatment, self-exposure, naturopathy, the right to decide for oneself

Abstrakt: W wyroku z dnia 24 sierpnia 2023 r. III KK 461/22 Sąd Najwyższy wypowiedział się co do związku przyczynowego między działaniem sprawcy, a skutkiem, gdy pokrzywdzony korzystając z prawa do samostanowienia dobrowolnie zrezygnował z leczenia onkologicznego. W orzeczeniu tym przedstawiono szczegółowo kwestię samonarażenia się pokrzywdzonego oraz konsekwencje dotyczące odpowiedzialności karnej. Sąd Najwyższy słusznie uznał, że skoro osoba pokrzywdzona odrzuciła świadomie i dobrowolnie leczenie konwencjonalne, to wyrażona wola powinna być podstawą oceny prawnokarnej przez sądy orzekające w sprawie w zakresie obiektywnego przypisania skutku. W komentarzu do tego wyroku ujęto poglądy przedstawicieli doktryny odnośnie do świadomego samonarażenia się pokrzywdzonego. Następnie poddano analizie kwestię samonarażenia w orzecznictwie. Oceniono pod względem prawnokarnym, przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej, działalność tak zwanych naturopatów oraz zaproponowano rozwiązania legislacyjne, które mogłyby ukrócić proceder udzielania przez nich porad medycznych, które są szkodliwe dla zdrowia i życia.

Słowa kluczowe: leczenie onkologiczne, samonarażenie, naturopata, prawo decydowania o sobie

1. Wprowadzenie. Przedstawienie zarzutów kasacyjnych

Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 24 sierpnia 2023 roku (sygn. akt III KK 461/22) jest interesujący ze względu na stan faktyczny, tj. skazanie sprawcy oferującego tzw. onkologiczne leczenie niekonwencjonalne, które zostało zaakceptowane przez osobę pokrzywdzoną. Leczenie takie czasami nazywane jest także terapią alternatywną lub medycyną holistyczną. Wspólnym mianownikiem tych pojęć jest brak skuteczności potwierdzonej naukowo. W ostatnim czasie opinia publiczna była informowana o różnego rodzaju zdarzeniach, w wyniku których dochodzi do zagrożenia zdrowia i życia osób korzystających z takich form leczenia. Metody te często powiązane są z uzyskiwaniem od osób chorych korzyści materialnych i z reguły powiązane jest to z rezygnacją z konwencjonalnego leczenia (J. Kowalewska 2025; M. Bednarek 2025; M. Chruścińska-Dragan 2024). Sąd Najwyższy, w analizowanym wyroku, zajął się kasacją wniesioną przez obrońcę skazanego, który pozostawał pod zarzutem narażenia pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z art. 160 § 1 k.k. w zb. z art. 155 k.k. w zb. z art. 286 § 1 k.k. i w zw. z art. 12 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. W sprawie tej doszło do skazania przez sąd pierwszej instancji na karę 1 roku i 6 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz orzeczono środki karne, w tym zakaz prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zawodu związanego ze stosowaniem tzw. chiropraktyki i zabiegów reiki, jak również innych, dotyczących medycyny niekonwencjonalnej. Obrońca w zarzutach kasacyjnych podniósł, że pokrzywdzona świadomie zrezygnowała z leczenia konwencjonalnego, realizując prawo do samostanowienia i decyzja ta była oparta o racjonalne podstawy, co miały potwierdzić zeznania świadków.

2. Stanowisko sądu

Sąd Najwyższy wypowiedział się co do istnienia i oceny związku przyczynowego między działaniem sprawcy, a skutkiem, gdy pokrzywdzony korzystając z prawa do samostanowienia uniemożliwił wykonanie czynności mających wyeliminować lub zminimalizować możliwość wystąpienia negatywnych następstw dla życia i zdrowia. Zbadanie hipotetycznego przebiegu przyczynowego prowadziłyby do wniosku, że podjęcie odpowiednich czynności pozwoliłoby z dużym (wysokim prawdopodobieństwem) uniknąć jego nastąpienia. W orzeczeniu tym przedstawiono szczegółowo kwestię samonarażenia się pokrzywdzonego w kontekście naruszenia normy sankcjonowanej, zakazującej powodowania skutku, co z kolei będzie uniemożliwiało obiektywne przypisanie skutku. Odnosząc się do zarzutów kasacyjnych trafnie SN uznał, że sąd odwoławczy naruszył przepisy regulujące standardy kontroli instancyjnej, w tym przede wszystkim art. 433 § 2 k.p.k. oraz przepisy prawa materialnego, uznając za nieprawidłowe skazanie z art. 160 § 1 k.k. i art. 155 k.k. i w konsekwencji uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na szereg bezsprzecznych okoliczności, jak zgon pokrzywdzonej na nowotwór i wpływ oskarżonego na stan zdrowia pokrzywdzonej w zakresie zmniejszenia zagrożenia lub eliminacji zagrożenia spowodowanego chorobą nowotworową, przy stwierdzeniu, na podstawie opinii biegłych, że szansę wyleczenia dawało tylko leczenie konwencjonalne onkologiczne. Najważniejszą z tych okoliczności było to, że pokrzywdzona leczenie takie odrzuciła świadomie i dobrowolnie. W dalszej części swojego rozumowania SN zadał pytanie, czy przy przyjęciu powyższych ustaleń oskarżony posiadał status gwaranta z art. 2 k.k. i czy istniał jakikolwiek związek między przypisanym mu doprowadzeniem pokrzywdzonej do przekonania o efektywności i skuteczność leczenia nowotworu metodami niekonwencjonalnymi, a skutkiem w postaci śmierci. I tutaj dochodzimy do najważniejszego wniosku przedstawionego przez SN, że zaoferowanie pokrzywdzonej przez oskarżonego swoich usług w zakresie terapii niekonwencjonalnej, gdy sama pokrzywdzona podjęła decyzję o rezygnacji z leczenia onkologicznego konwencjonalnego, powinno być podstawą oceny prawnokarnej przez sądy orzekające w sprawie. Jak wynika z uzasadnienia przedstawionego przez SN, sama pokrzywdzona posiadała ukończony kurs w zakresie terapii niekonwencjonalnej, co również miało zasadnicze znaczenie przy ocenie stanu faktycznego pod kątem odpowiedzialności karnej sprawcy, zwłaszcza że jej decyzja była podjęta świadomie.

Przedstawiono tezę, że w przypadku czynu mającego postać działania, ustalenie istnienia związku przyczynowego między działaniem sprawcy a skutkiem oraz naruszenia normy sankcjonowanej zakazującej powodowania skutku, nie będzie prowadziło do obiektywnego przypisania skutku – w razie wykazania, że pokrzywdzony, korzystając z prawa do samostanowienia, uniemożliwił wykonanie czynno-

ści mających wyeliminować lub zminimalizować możliwość wystąpienia skutku, zaś analiza hipotetycznego przebiegu przyczynowego prowadziłaby do wniosku, że podjęcie powyższych czynności pozwoliłoby z dużym (wysokim) prawdopodobieństwem uniknąć zaistnienia skutku. Sąd Najwyższy nie uznał, że spełnione zostały przesłanki do uniewinnienia naturopaty od popełnienia zarzucanego mu przestępstwa na etapie postępowania kasacyjnego.

3. Samonarażenie w orzecznictwie. Przegląd stanowisk

Odnosząc się do znaczenia komentowanego orzeczenia trzeba zwrócić uwagę na obecną sytuację związaną z problemami związanymi z rozpowszechnieniem się tzw. medycyny niekonwencjonalnej. Media często informują o śmierci osoby, która zrezygnowała z leczenia konwencjonalnego, wybierając leczenie metodami medycyny naturalnej. Powiązane jest to z działalnością tzw. naturopatów, którzy korzystają w procesie leczenia z takich dziedzin jak ziołolecznictwo, tradycyjna medycyna ludowa, dietetyka itp. W Internecie można znaleźć strony oferujące różnego rodzaju kursy zawodowe, po których uzyskuje się kwalifikacje naturopaty. Organizatorzy tych kursów uznają, że zawód ten posiada umocowanie prawne, gdyż jest wymieniony w zawodach sklasyfikowanych urzędowo w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania – jako sklasyfikowany w grupie „praktykujący, niekonwencjonalne lub komplementarne metody terapii” (nr 323 i nast.). Oczywiście rozporządzenie to w żaden sposób nie legitymizuje takiej działalności i służy wyłącznie w zakresie pośrednictwa pracy, co jednak nie zmienia faktu, że umieszczenie w tym akcie prawnym takich sprzecznych z wiedzą medyczną specjalności jest poważnym błędem w zakresie polityki prozdrowotnej społeczeństwa.

Można zauważyć pewien schemat działania osób, które zawodowo zajmują się działalnością tego rodzaju. Z reguły zaczyna się to od rozpowszechniania nieprawdziwych informacji o szkodliwości medycyny konwencjonalnej i podważanie jej roli, zwłaszcza tam, gdzie istnieje konieczność leczenia onkologicznego. Na uwagę zasługuje tu szeroko zakrojona akcja reklamowa, często za pomocą mediów społecznościowych i platform, takich jak Facebook, Instagram i TikTok, z których chory dowiaduje się o niezwykłych osiągnięciach osoby praktykującej tzw. medycynę naturalną (np. naturopaty) w leczeniu pacjentów z bardzo ciężkimi schorzeniami. Następnie dochodzi do udzielania odpłatnych porad, które sprawiają wrażenie profesjonalnie udzielanych świadczeń medycznych. Często działania takie są powiązane ze sprzedażą suplementów diety (np. witamin), które mają posiadać cudowne właściwości lecznicze. Gdy dochodzi do zgonu, osoby te, nie poczuwając się do odpowiedzialności za skutek, stosują linię obrony podkreślającą pełną świadomość i wolną wolę pokrzywdzonego odnośnie do wyboru takiej terapii.

W orzecznictwie ocena zachowania pokrzywdzonego była przedmiotem analizy prawnokarnej, w szczególności tam, gdzie wpływała na odpowiedzialność oskarżonego. Przy przestępstwach skutkowych można dostrzec rolę dokonywania takich ocen w wypadkach komunikacyjnych, wypadkach przy pracy, czy też błędach w sztuce medycznej. Odnośnie do wypadków komunikacyjnych SN konsekwentnie zajmował stanowisko, że ocena prawidłowości zachowania pokrzywdzonego, a niekiedy jego współprzyczynienie się do wypadku komunikacyjnego, może mieć tak istotne znaczenie, że czasami dochodzi do zmniejszenia zakresu odpowiedzialności innej osoby, a nawet wręcz do wyłączenia tej odpowiedzialności (sygn. akt V KK 227/18; V KK 255/23). Przy tego rodzaju przestępstwach sąd każdorazowo musi dokonać analizy, czy ofiara nie podjęła dobrowolnie zachowania, które obiektywnie zwiększyło zagrożenie i nawet doprowadziło do skutku (sygn. akt IV KK 320/20). Wprawdzie tzw. „przyczynienie się” nie należy do znamion czynu (np. z art. 177, 160 lub 220 k.k. i in.), to jednak może być częścią opisu czynu, jak również powinno być brane pod uwagę w zakresie ustaleń faktycznych przez sąd. Należy powołać się na przykład niezapięcia pasów bezpieczeństwa przez pokrzywdzonego, a więc naruszenia art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawa o ruchu drogowym. Orzecznictwo konsekwentnie uznawało, że gdy osoba pokrzywdzona w wypadku komunikacyjnym nie miała zapiętych pasów bezpieczeństwa, to jej przyczynienie intensyfikowało skutek, co ma znaczenie przede wszystkim dla wymiaru kary (sygn. akt IV KK 83/21; III KK 568/23).

Kolejnym przykładem samonarażenia się pokrzywdzonego jest prawnokarna ocena spożywania tzw. dopalaczy i nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych. Wspólnym mianownikiem takich zachowań ze stosowaniem terapii alternatywnych może być świadomość konsumenta-pacjenta o szkodliwości zażywanych przez niego produktów. Zagadnienie to było i jest o tyle skomplikowane, że producenci dopalaczy na opakowaniach produktu umieszczali informację, że nie nadają się one (lub nie są przeznaczone) do spożycia przez ludzi i mogą wywoływać skutki uboczne. Tutaj także pojawiła się kwestia świadomego samonarażenia się osób kupujących i zażywających te środki, i odpowiedzialności karnej osób, które im te środki sprzedawały. Przegląd orzecznictwa w tego typu sprawach pokazuje, że częstą linią obrony oskarżonych o przestępstwa z art. 165 § 1 pkt 2 k.k. było to, że osoby zażywające dopalacze były w pełni świadome skutków ubocznych i odpowiednio poinformowane, że produkty te nie nadają się do spożycia, a samo zażycie następowało dobrowolnie. Interesująco tą kwestie przedstawiono w wyroku SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2022 roku, gdzie uznano, że samonarażenie się przez osoby kupujące i zażywające takie środki może teoretycznie uwalniać od odpowiedzialności karnej za ich wprowadzenie do obrotu tylko w jednej sytuacji, a mianowicie, gdyby potencjalni nabywcy zostali poinformowani o wszystkich szkodliwych dla życia i zdrowia skutkach użycia takich produktów, przy uwzględnieniu faktycznego sposobu korzystania z nich. Na takim produkcie musiałyby

być wskazane rodzaje substancji lub konsument musiałby być poinformowany o skutkach (zagrożeniach) zażycia już w momencie zakupu. Tymczasem konsument dopalaczy dostawał tylko ogólną wiedzę o ich szkodliwości, godził się co prawda na ich użycie w zakresie zagrożenia dla zdrowia lub życia, jednak nie miał on zupełnie wiedzy, jakie substancje środki te zawierają, w szczególności odnośnie do składu chemicznego. Judykatura, jak w wyroku SN z dnia 28 kwietnia 2022 roku (sygn. akt II KK 216/21) lub w postanowieniu SN z 19 października 2023 roku (sygn. akt IV KK 400/23), konsekwentnie uznawała, że dochodzi do spełnienia przesłanki bezpośredniego zagrożenia utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, nawet gdy skutek w postaci naruszenia zagrożenia dobra prawnego miał nastąpić w przyszłości. Zawsze jednak należało konkretnie ustalić, czy spożywanie danego środka mogło prowadzić do następstw powodujących skutki uboczne poza akceptowanymi przez konsumenta.

Przedstawiciele doktryny często wskazywali na samonarażenie się pokrzywdzonego jako okoliczność, która uwalnia od odpowiedzialności karnej, w szczególności w związku z teorią obiektywnego przypisania skutku. Tomasz Sroka przedstawił autonomiczne samonarażenie się pokrzywdzonego w kontekście negatywnych przesłanek przypisania skutku, w sprawach związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (Sroka 2013: 230-233). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy mamy do czynienia z bezprawnym zachowaniem potencjalnego sprawcy, powodującym skonkretyzowane i obiektywnie rozpoznawalne dla pokrzywdzonego niebezpieczeństwo powstania skutku przestępnego, ale jego urzeczywistnienie jest uzależnione od autonomicznego zachowania się pokrzywdzonego, który podejmuje decyzję o zachowaniu niemieszczącym się w społecznych standardach postępowania w tego typu sytuacjach. Oczywiście dotyczy to przypadków, gdy pacjent odmawiał wyrażenia zgody na podjęcie takich czynności leczniczych, które pozwoliłyby na uchylenie przedmiotowego niebezpieczeństwa. Samonarażenie się pokrzywdzonego jest więc jedną z negatywnych przesłanek obiektywnego przypisania skutku (sygn. akt III KK 226/16). Literatura przedmiotu podnosi konieczność uwzględniania ryzykownych zachowań dysponenta dobra, z tym, że zwraca uwagę na różnorodność sytuacji, kiedy to narażenie występuje. Ryszard Dębski akcentuje różnicę między samonarażeniem się na niebezpieczeństwo od narażenia, które za zgodą ofiary zostało wywołane przez inną osobę (Dębski 2016: 213-241). Zdaniem tego autora różnica polega na tym, że w pierwszym przypadku ofiara cały czas panuje nad sytuacją, decydując o tym, jak dalece własnym działaniem naraża się na niebezpieczeństwo, podczas gdy w drugim przypadku dochodzi tylko do tolerowania narażenia pochodzącego od innej osoby, którego dalszy rozwój jest trudny do przewidzenia, a możliwość ingerencji ofiary w przebieg wydarzeń istotnie ograniczona. Wtedy samo autonomiczne zachowanie pokrzywdzonego nie powinno być utożsamiane ze zgodą dysponenta prawnego na jego naruszenie. W praktyce rozróżnienie to może być trudne do wykazania. Autor ten zauważa, że samo tolerowanie nadmiernego

niebezpieczeństwa negatywnego skutku, w większości przypadków nie uprawnia do wniosku, iż pokrzywdzony zrezygnował z ochrony przysługujących mu dóbr prawnych, lecz najwyżej zaakceptował zwiększone standardy ryzyka. W zasadzie trudno znaleźć uniwersalne rozwiązanie, które znalazłoby zastosowanie przy różnego rodzaju typach czynów zabronionych w zakresie rozgraniczenia odpowiedzialności. Wydaje się, że słuszne jest każdorazowe ocenianie konkretnego stanu faktycznego, przy zastosowaniu reguły przewidywalności skutku przy minimalnej staranności charakterystycznej dla wzorca typowego, rozsądnego człowieka.

Przypisywalność skutku przestępnego wymaga więc spełnienia warunku wyjściowego, jakim jest stwierdzenie stosunku sprawstwa. Marek Bielski dostrzegł, że przesądzenie pozytywnych przesłanek przypisywalności pozwala jedynie wyciągnąć wniosek, że bez bezprawnego zachowania sprawcy skutek nie mógłby zaistnieć, lub nie mógłby zaistnieć w takiej postaci, w jakiej ostatecznie wystąpił. Do wykluczenia obiektywnego przypisania skutku, mimo zaistnienia wszystkich pozytywnych przesłanek przypisywalności, może dojść ze względu na wystąpienie innych okoliczności, szczególnie tam, gdzie dochodzi do próby rozstrzygnięcia zakresu odpowiedzialności kilku podmiotów za negatywny skutek. Autor ten na pierwszym miejscu stawia zasadę autonomii ofiary wyłączającą odpowiedzialność w razie samonarażenia się ofiary na wystąpienie negatywnego skutku, który mógł zaistnieć ze względu na naruszenie reguł ostrożności przez sprawcę (Bielski 2005: 78-80).

Swego czasu przedmiotem rozważań było zdarzenie, w trakcie którego kierowca rajdowy uderzył samochodem w jednego z kibiców, który doznał poważnych obrażeń ciała. W postanowieniu z dnia 7 stycznia 2008 roku SN uznał, że na odcinku specjalnym rajdu samochodowego zawodnik nie był zobowiązany do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, w tym zasady prędkości bezpiecznej (sygn. akt V 158/07). Wtedy uznano również, że kierowca został zwolniony z ogólnych reguł ostrożności nałożonych na inne osoby (normalnych użytkowników dróg), ale nie działał on w ramach kontratypu dozwolonego ryzyka sportowego. W uzasadnieniu postanowienia wprawdzie nie padło sformułowanie o autonomicznym samonarażeniu się pokrzywdzonego, to jednak zawarto tezę, że przy ocenie prawnokarnej czynu oskarżonego należy uwzględnić sposób zachowania się osoby pokrzywdzonej, a więc także podjęte przez nią ryzyko przebywania w najniebezpieczniejszym punkcie odcinka specjalnego (Bojarski: 2008: 114-120).

4. Autonomia samonarażenia

Uzasadnienie komentowanego orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2023 roku wprost przywołuje zeznania świadków, z których wynika, że zmarła przed śmiercią sama oznajmiała im, że choruje na raka i da sobie radę, korzystając z wielu alternatywnych możliwości leczenia. Wola samostanowienia o sobie wyra-

żała się w takich twierdzeniach jak: „nie będzie się niczemu podporządkowywać” lub „sama decyduję o swoim leczeniu”. Doszło nawet do tego, że pokrzywdzona konsekwentnie i kategorycznie odmawiała wyrażenia zgody na podjęcie względem niej czynności ratujących życie w końcowym etapie choroby i wyrażała swoje stanowisko w tym zakresie z pełną świadomością. Te, oraz podobne okoliczności, ujawnione w toku procesu jednoznacznie wskazywały, że pokrzywdzona podjęła dobrowolną decyzję o rezygnacji z leczenia onkologicznego. Nie wyjaśniało to jednak całkowitego braku współpracy pokrzywdzonej z personelem medycznym i nie było równoznaczne z nakłonieniem pokrzywdzonej do zaniechania leczenia konwencjonalnego. W swoim wywodzie SN uznał jednak, że świadome i dobrowolne odrzucenie leczenia onkologicznego przez pokrzywdzoną powinno być płaszczyzną wyciągnięcia najbardziej istotnych okoliczności w sprawie. Zdaniem SN, stan zagrożenia dla zdrowia i życia pokrzywdzonej w takiej sytuacji nie był wywołany przez oskarżonego i sama pokrzywdzona w ten sposób stawiała widoczną granicę, co do możliwości wpływania oskarżonego na swój stan zdrowia. Tym samym oferowanie przez oskarżonego swoich usług w zakresie terapii niekonwencjonalnej nie spowodowało przeniesienia jego zachowania na relevantną płaszczyznę odpowiedzialności karnej, w odniesieniu do stanu zagrożenia wywołanego nowotworem. W dalszej części uzasadnienia zwrócono uwagę na istnienie dwóch grup źródeł niebezpieczeństwa, zaliczając do pierwszej zagrożenia naturalne wynikające z innych źródeł niż zachowania ludzkie, a do drugiej te przypadki niebezpieczeństwa wystąpienia skutku, których źródłem jest zachowanie osób trzecich, w tym także pokrzywdzonego. Następnie zwrócono uwagę, że w wypadku tej drugiej grupy mogą zaistnieć dwie kategorie okoliczności, które wyłączają przypisanie odpowiedzialności za skutek. Do pierwszych należy zaliczyć autonomiczne zachowania ofiary, która mimo zagrożenia swoich dóbr prawnych podejmuje zachowania umożliwiające powstanie skutku niebezpieczeństwa stworzonego przez potencjalnego sprawcę. Kolejne polegają na powstaniu źródła zagrożenia, gdy w dynamicznie rozwijającym się przebiegu przyczynowym wywołanym przez bezprawne zachowanie się sprawcy, dojdzie do reakcji osoby trzeciej w sposób nieprawidłowy.

Sąd Najwyższy uznał, że przy ocenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa materialne należy dokonać oceny wszystkich tych przesłanek – z uwzględnieniem względów kryminalnopolitycznych, zwłaszcza tam, gdzie następuje przypisanie skutku domniemanemu sprawcy. W dalszej części uzasadnienia skupiono się na pojęciu autonomicznego samonarażenia się pokrzywdzonego, co miało miejsce w analizowanym stanie faktycznym. Ta negatywna przesłanka przypisania skutku oznaczała, że brak staranności ze strony dysponenta dobra prawnego lub jej niewłaściwy poziom, może w określonych przypadkach prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby trzeciej za skutek. Końcowo SN powołał się na zasadę autonomii jednostki w ramach przysługującej jej wolności, która wynika z art. 65

ust. 1 Konstytucji RP. Przedstawiony pogląd należy uznać za słuszny, z tym, że nie istnieje uniwersalny szablon, który można zastosować w tego typu sytuacjach.

Zdarza się, że trudno jest wyraźnie wytyczyć granicę między poszanowaniem autonomii jednostki, a celami polityki kryminalnej. Jest ona płynna, i z jednej strony jest to kwestia oszustwa co do stanu zdrowia i możliwości terapeutycznych – za pomocą wprowadzenia w błąd lub wyzyskania błędu, a z drugiej strony świadomość konsekwencji decyzji danej osoby, którą należy każdorazowo oceniać indywidualnie (Najman 2023: 1-14). Państwo powinno jednak prowadzić politykę zwalczającą negatywne zjawiska o charakterze kryminalnym, z równoczesnym szacunkiem dla wolności osobistej i prawa decydowania o sobie.

5. Karalność leczenia niekonwencjonalnego

W poszukiwaniu ograniczenia takich negatywnych zjawisk w sferze społecznej, należy więc w pierwszym rzędzie sięgnąć do obowiązującego stanu prawnego. W grę wchodzi przede wszystkim przepisy części szczególnej k.k., a więc art. 160 i 155. Nie sposób pominąć również art. 58 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry z 5 grudnia 1996 roku (dalej u.z.l.l.d.). Przepis ten w ustępie pierwszym stanowi wykroczenie, a w drugim przestępstwo (działanie popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej), zmieniony nowelizacją z dnia 16 lipca 2022 roku, penalizując udzielanie świadczeń zdrowotnych polegających na rozpoznawaniu chorób oraz ich leczeniu bez uprawnień. Magdalena Budyn-Kulik uznała, że przedmiotem ochrony tego przepisu jest pewność obrotu w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne (zdrowotne) pojmowane jako zapewnienie, że świadczenia zdrowotne udzielane są przez osoby odpowiednio wykształcone i kompetentne, a pośrednio chodzi tu również o ochronę życia lub zdrowia (Budyn-Kulik 2017). Sama definicja świadczenia zdrowotnego znajduje się w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 o działalności leczniczej (art. 2 pkt 10 w brzmieniu: „Działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych, regulujących zasady ich wykonywania”)¹. Poszukując podstaw karalności za działania naturopatów, należy wyjść od powiązania tej definicji z kolejną, zawartą w art. 2 pkt 2 tej ustawy, która określa osobę wykonującą zawód medyczny, jako uprawnioną na podstawie odrębnych przepisów do udzielenia świadczeń zdrowotnych oraz legitymującą się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny. Opisanie definicje wykluczają możliwość uznania za legalne udzielanie świadczeń zdrowotnych przez naturopatów. Warunkiem legalności takich działań

¹ Zob też: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 146 z późn. zm.).

może być tylko usankcjonowanie istnienia zawodu w ustawie, jak w przypadku ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych. Akt ten dotyczy takich zawodów jak asystentka stomatologiczna, elektroradiolog, higienistka stomatologiczna, instruktor terapii uzależnień, opiekun medyczny, optometrysta, ortoptystka, podiatra, profilaktyk, protetyk słuchu, technik farmaceutyczny, technik masażysta, technik ortopeda, technik sterylizacji medycznej, terapeuta zajęciowy. Oczywiście nigdy to nie nastąpi, gdyż w przypadku naturopaty mamy do czynienia nie tylko z celowym założeniem pominięcia wiedzy naukowej, ale także z działaniami, które wręcz szkodzą pacjentowi, przez przekazywanie przekłamań co do możliwości i efektów zalecanej przez siebie terapii. Należy podzielić pogląd, że każde dokonanie czynności leczniczej przez osobę nieuprawnioną jest bezprawne (Namysłowska-Gabrysiak: 2022). Działania takie są najczęściej powiązane z celami zarobkowymi, gdyż pacjentowi–konsumentowi oferuje się własne produkty, często powszechnie dostępne witaminy (przepakowane) za wielokrotnie większą cenę. Każde takie działanie powinno podlegać penalizacji z art. 58 u.z.l.l.d.

Sytuacja komplikuje się, gdy mamy do czynienia z lekarzem, który posiadając uprawnienia, stosuje tzw. metody naturalne, które nie mają żadnego uzasadnienia naukowego (Janczura: 2025). Uważam, że w każdym przypadku polegającym na udzielaniu świadczenia zdrowotnego z dziedziny, która nie jest potwierdzona naukowo, nawet przez lekarza, poza przepisami z części szczególnej k.k., może w grę wchodzić również odpowiedzialność z art. 58 u.z.l.l.d. Znamię „bez uprawnień” może być interpretowane wąsko i szeroko. Przykładem węższej interpretacji jest pogląd prezentowany przez Elżbietę Buczek i Eleonorę Zielińską, że przekroczenie uprawnień w udzielaniu świadczeń zdrowotnych powinno skutkować odpowiedzialnością zawodową, a nie karną (Buczek: 2016; Namysłowska-Gabrysiak: 2022). Szersza interpretacja związana jest z poglądem, że karalność powinna dotyczyć nie tylko udzielania świadczeń niezgodnych z wiedzą naukową, ale także takich, które wykraczają poza specjalistyczny zakres wykształcenia lekarza (Budyn-Kulik 2017). Społeczna szkodliwość w przypadku, gdy lekarz powołując się na swoje wykształcenie i prawo do wykonywania zawodu, udzielając świadczenia zdrowotne niegodnie z wiedzą naukową, jest daleko większa. Można założyć, że lekarz udzielając takich porad posiada pełną wiedzę o szkodliwości i swoich działań i celowo naraża pacjenta – konsumenta na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 160 § 1 i 2 k.k.). Nie można przejść obojętnie także nad okolicznością, iż pacjent dysponujący wiedzą, że korzysta z usług osoby posiadającej uprawnienia do leczenia, darzy ją dużo większym zaufaniem. Art. 2 ust 1 u.z.l.l.d. jednoznacznie wskazuje, że wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami. Nie ma powodu by uznać, że działanie przekraczające te regulacje ustawowe związane jest tylko z odpowiedzialnością dyscyplinarną, w szczególności, gdy dochodzi do narażenia na niebezpieczeństwo

utruty życia lub zdrowia konkretnej osoby, która szuka pomocy. Ścisłe rozumienie zasady określonej w art. 2 ust. 1 u.z.l.l.d. oznacza, że otwiera się droga do szerszego ujęcia kręgu osób podlegających odpowiedzialności karnej z art. 58 ust 2 u.z.l.l.d.

6. Podsumowanie. Propozycje rozwiązań ustawowych

Nieodłącznym sposobem działania naturopatów jest wprowadzanie w błąd co do skuteczności oferowanej terapii. Aktualny stan prawny powinien uwzględniać nowelizację art. 58 u.z.l.l.d. Przepis ten należy uzupełnić o kwalifikowany typ przestępstwa w postaci wprowadzenia w błąd lub wyzyskania błędu, podobnie jak w art. 286 § 1 k.k. Wprawdzie art. 58 ust. 2 u.z.l.l.d. zawiera znamię działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, to jednak także tutaj można rozszerzyć znamiona tego przepisu o zaostrenie karalności, gdy sprawca z popełnienia takiego przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu (jak w art. 270a § 2 k.k.). Oczywiście nie każde stosowanie tzw. naturalnych (alternatywnych) metod leczenia powinno podlegać penalizacji. Warunki legalności takiego działania powinny być wyraźnie określone. Oferujący takie działania (usługi) powinien być każdorazowo zobowiązany do uzyskania potwierdzenia pisemnego od nabywcy, że stosując metody niepotwierdzone naukowo nie daje gwarancji poprawy stanu zdrowia oraz zapoznanie się z ryzykiem dla życia związanym z rezygnacją z medycyny konwencjonalnej. Konieczne byłoby tu opracowanie odpowiedniego druku zgody. Skoro świadoma zgoda pacjenta na udzielenie mu świadczenia zdrowotnego obwarowana jest szeregiem przepisów, których źródła należy upatrywać w art. 42 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca powinien ustanowić warunki świadomego korzystania z usług, które mogą tak duże ryzyko dla potencjalnego pacjenta.

Aktualne przepisy penalizujące udzielanie świadczeń zdrowotnych przez naturopatów są niedostosowane do zmieniającej się rzeczywistości (Rzecznik Praw Pacjenta – Portal Gov.pl). Wygląda na to, że wkrótce zostaną podjęte działania legislacyjne mające na celu ograniczenie tego groźnego zjawiska, co zauważył Rzecznik Praw Pacjenta proponując drogę administracyjną, w celu eliminacji tego procederu (Stawicka: 2025). Tzw. naturopaci wynajdują jednak nowe formy prowadzonej przez siebie działalności, która jest źródłem ogromnych zysków. Często ich działanie jest powiązane z poważną szkodą dla życia i zdrowia. Rolą ustawodawcy jest szybka reakcja w celu maksymalnego ograniczenia działań, które należy uznać za bardzo społecznie szkodliwe.

Wykaz skrótów

k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny.

SN – Sąd Najwyższy.

u.z.l.l.d. – Ustawa z 5 grudnia 1996 roku o zawodzie lekarza i lekarza dentystry.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1287 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 799 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 227 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1291 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych, Dz.U. poz. 1972 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 24 sierpnia 2023 r., III KK 461/22. Dostęp: 12.05.2025.OSNK 2023, nr 11–12, poz. 55.
- Wyrok SN z 22 maja 2019 r., V KK 227/18. Dostęp: 12.05.2025.LEX nr 2681255.
- Postanowienie SN z 29 lutego 2024 r., V KK 255/23. Dostęp: 12.05.2025. LEX nr 3690827.
- Wyrok SN z 3 marca 2022 r., IV KK 320/20. Dostęp: 06.05.2025. LEX nr 3409145.
- Wyrok SN z 25 listopada 2021 r., IV KK 83/21. Dostęp: 06.05.2025. LEX nr 3391531.
- Wyrok SN z 06 czerwca 2024 r., III KK 568/23. Dostęp: 06.05.2025. www.sn.pl
- Wyrok SN z 8 lutego 2017 r., III KK 226/16. Dostęp: 06.05.2025. LEX nr 2224610.
- Wyrok SA w Katowicach z 6 grudnia 2022 r., II AKa 406/22. Dostęp: 06.05.2025. LEX nr 3616899.
- Wyrok SN z 28 kwietnia 2022 r., II KK 216/21. Dostęp: 06.05.2025. OSNK 2022, nr 9, poz. 33.
- Postanowienie SN z 19 października 2023 r., IV KK 400/23. Dostęp: 06.05.2025. LEX nr 3616901.

Opracowania

- Bednarek, Michalina. 2025. [Kobieta zmarła na raka. Wcześniej „leczył” ją guru naturopatów, który kończył tylko gimnazjum](#). Dostęp: 12.02.2025.
- Bielski, Marek. 2005. Obiektywne przypisanie skutku przestępnego w przypadku kolizji odpowiedzialności za skutek. *Państwo i Prawo* 10: 75–89.
- Bojarski, Marek. 2008. Prawo karne – kontratyp ryzyka sportowego. Glosa do postanowienia SN z dnia 7 stycznia 2008 r., V KK 158/07. *Orzecznictwo Sądów Polskich* 11: 114–120.
- Buczek, Elżbieta. 2016. Komentarz do art. 58. W: *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, (red.) Marcin Kopeć. Warszawa: Wolters Kluwer. LEX. Dostęp: 12.05.2025.
- Budyn-Kulik, Magdalena. 2017. Komentarz do art. 58, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. W: *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko*

- zdrowiu. *Komentarz*, (red.) Marek Mozgawa. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Dostęp: 08.10.2025.
- Chruścińska-Dragan, Monika. 2024. *Prokuratury niechętnie ścigają uzdrowicieli. RPP chciałby móc skuteczniej karać, nie tylko szarlatanów*. Dostęp: 12.02.2025.
- Dębski, Ryszard. 2016. W: *Obiektywne oraz subiektywne przypisanie odpowiedzialności karnej*, (red.) Jacek Giezek, Piotr Kardas, 213–241. Warszawa: Wolters Kluwer S.A.
- Janczura, Michał. 2025. *Szarlatański patent. Nie jest lekarzem, tylko kapłanem. Chorych przyjmuje w świątyni*. Dostęp: 06.06.2025.
- Kowalewska, Jolanta. 2025. *Na prezesa Okręgowej Rady Lekarskiej w Szczecinie wylał się hejt*. Dostęp: 5.03.2025.
- Najman, Michał. 2023. *Optymalny poziom przestępczości w świetle celów polityki kryminalnej* *Problemy Prawa Karnego* 7 (2): 1–14. <https://doi.org/10.31261/PPK.2023.07.02.02>.
- Namysłowska-Gabrysiak, Barbara. 2022. Komentarz do art. 58. W: *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, (red.) Eleonora Zielińska. Warszawa: Wolters Kluwer. LEX. Dostęp: 12.05.2025.
- Sroka, Tomasz. 2013. *Odpowiedzialność karna za niewłaściwe leczenie. Problematyka obiektywnego przypisania skutku*. Warszawa 2013.
- Stawicka, Inga. 2015. *Szarlatani w Internecie wciąż mają się dobrze – pomóc ma zmiana przepisów*. <https://www.prawo.pl/zdrowie/falszywi-lekarze-w-internecie-nowe-uprawnienia-rzecznika-praw-pacjenta,531386.html>. Dostęp: 12.05.2025.

Źródła internetowe

- Rzecznik Praw Pacjenta. *Fałszywe leki i terapie z Internetu są zagrożeniem dla bezpieczeństwa pacjentów*. Dostęp: 12.05.2025.

Volume 24, Issue 1
June 2026

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

VARIA
received 2025-12-12
accepted 2026-05-04



**Ogólnopolska Konferencja Naukowa
pt. „Znaczenie nauk historycznoprawnych
we współczesnej nauce prawa”,
5 grudnia 2025 r., Opole–Lublin**

**National Scientific Conference entitled
“The Significance of Historical and Legal Studies
in Contemporary Legal Science”,
5 December 2025, Opole–Lublin**

LENA ZELMANOWICZ

Uniwersytet Opolski
ORCID: 0009-0009-2532-8129

Citation: Zelmanowicz, 2026. Rok. Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Znaczenie nauk historycznoprawnych we współczesnej nauce prawa”, 5 grudnia 2025 r., Opole–Lublin. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 197–208. DOI: 10.25167/osap.6108

Abstract: On 5 December 2025, the national academic conference entitled “The Significance of Historical and Legal Studies in Contemporary Legal Science” was held online. The event brought together representatives of thirteen academic institutions from across Poland and aimed to reflect on the place and role of legal-historical studies in legal science, academic teaching, and the interpretation of contemporary legal institutions. The proceedings comprised two plenary sessions and three parallel student-doctoral panels, during which papers were presented addressing both classical issues of legal history and current challenges, such as the impact of artificial intelligence on legal education, historical interpretation of indeterminate legal concepts, interdisciplinary links between law and environmental engineering, and the significance of legal tradition for criminal, family, and inheritance law. An important element of the conference was a discussion panel devoted to the teaching of legal-historical subjects, their position within law curricula, and the possibilities of using modern technological tools in the educational process. The course of the debates confirmed that legal-historical studies remain an indispensable component of reflection on law, enabling an understanding of

its genesis, functions, and axiological foundations, while also fostering the development of a critical and informed legal mindset.

Keywords: legal-historical studies, legal education, legal didactics, historical interpretation, legal tradition, artificial intelligence and law, scientific conference

Streszczenie: Dnia 5 grudnia 2025 r. w formule zdalnej odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Znaczenie nauk historycznoprawnych we współczesnej nauce prawa”. Wydarzenie zgromadziło przedstawicieli 13 ośrodków naukowych z całej Polski, a jego celem była refleksja nad miejscem i rolą nauk historycznoprawnych w badaniach prawniczych, dydaktyce akademickiej oraz interpretacji współczesnych instytucji prawa. Obrady obejmowały dwie sesje plenarne oraz trzy równoległe panele studencko-doktoranckie, podczas których zaprezentowano referaty odnoszące się zarówno do klasycznych zagadnień historii prawa, jak i do aktualnych wyzwań, takich jak wpływ sztucznej inteligencji na kształcenie prawnicze, wykładnia historyczna pojęć nieo określonych, interdyscyplinarne związki prawa z inżynierią środowiska czy znaczenie tradycji prawnej dla prawa karnego, rodzinnego i spadkowego. Istotnym elementem konferencji był panel dyskusyjny poświęcony dydaktyce przedmiotów historycznoprawnych, ich miejscu w programach studiów oraz możliwościom wykorzystania nowoczesnych narzędzi technologicznych w procesie nauczania. Przebieg obrad potwierdził, że nauki historycznoprawne pozostają niezbędnym komponentem refleksji nad prawem, umożliwiającym zrozumienie jego genezy, funkcji i aksjologii, a także sprzyjającym kształtowaniu krytycznej i świadomej postawy prawniczej.

Słowa kluczowe: nauki historycznoprawne, dydaktyka prawnicza, edukacja prawnicza, wykładnia historyczna, tradycja prawna, sztuczna inteligencja a prawo, konferencja naukowa.

W dniu 5 grudnia 2025 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Znaczenie nauk historycznoprawnych we współczesnej nauce prawa”, zorganizowana przez Koło Naukowe Praw Człowieka Uniwersytetu Opolskiego oraz Sekcję Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Konferencja miała charakter zdalny i była prowadzona za pośrednictwem platformy MS Teams.

Inspiracją do organizacji konferencji były obserwowane w ostatnich latach tendencje do marginalizowania nauk historycznoprawnych w badaniach prawniczych, które coraz częściej ustępują miejsca kierunkom o profilu praktycznym. Tymczasem to właśnie nauki historycznoprawne stanowią fundament rozumienia prawa w jego kulturowym, aksjologicznym oraz instytucjonalnym wymiarze. Celem konferencji było podjęcie refleksji nad rolą i znaczeniem tych dyscyplin w kształtowaniu współczesnej świadomości prawnej, metodologii badań oraz edukacji prawniczej. Dyskusja, która wywiązała się między uczestnikami konferencji, obejmowała zarówno zagadnienia teoretyczne, jak i praktyczne – od roli historii prawa w dydaktyce po jej wpływ na interpretację oraz rozwój współczesnych instytucji prawnych.

Komitet Naukowy konferencji tworzyli: prof. UO dr hab. Piotr Sadowski – kierownik Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego; prof. UO dr hab. Andrzej Szymański – członek tej katedry; dr hab. Hanna Witczak – kierownik Katedry Podstaw Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, oraz dr Judyta Dworas-Kulik – sekretarz Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

W skład Komitetu Organizacyjnego weszli: mgr Lena Zelmanowicz – przedstawicielka Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Opolskiego; Olivia Kucharska – prezes Koła Naukowego Praw Człowieka Uniwersytetu Opolskiego; Lilia Lipert – koordynatorka Sekcji Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, oraz Mateusz Szrajber – członek tej sekcji.

Honorowy patronat nad konferencją objęli: Prezydent Miasta Opola Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Lublina Krzysztof Żuk, Polskie Towarzystwo Historii Prawa, JM Rektor Uniwersytetu Opolskiego prof. dr hab. Jacek Lipok oraz Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego dr hab. Ewa Pierzchała.

Obrazy konferencji odbywały się w pięciu sekcjach: dwóch sekcjach plenarnych oraz trzech sekcjach studencko-doktoranckich. Pierwszej sesji plenarnej, odbywającej się w godzinach 9.00–11.45, przewodniczył prof. UO dr hab. Piotr Sadowski, natomiast drugiej, odbywającej się w godzinach 11.45–13.40, przewodniczył prof. UO dr hab. Andrzej Szymański. Trzy równoległe sesje studencko-doktoranckie odbyły się w godzinach 13.50–15.50 i prowadzili je kolejno: dr Judyta Dworas-Kulik, dr Jacek Wałdoch oraz dr Bartłomiej Składanek. Po zakończeniu sesji studencko-doktoranckich odbył się panel dyskusyjny z udziałem ekspertów.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali Prezes Polskiego Towarzystwa Historii Prawa prof. UJ dr hab. Maciej Mikula, prof. UO dr hab. Ewa Pierzchała, prof. UO dr hab. Andrzej Szymański oraz dr Judyta Dworas-Kulik. W swoich wystąpieniach przypomnieli oni, jak istotna jest rola przedmiotów historycznoprawnych w nauce prawa – zarówno jako fundamentu rozumienia współczesnych instytucji prawnych, jak i narzędzia kształtującego wrażliwość prawniczą oraz świadomość ciągłości i zmienności porządku prawnego. Podkreśli także znaczenie badań historycznoprawnych dla wykładni obowiązujących norm oraz potrzebę ich trwałej obecności w dydaktyce prawniczej, mimo obserwowanych tendencji do marginalizowania tej problematyki w programach studiów. Następnie powitano prelegentów reprezentujących 13 ośrodków naukowych z terenu całej Polski, a także licznie zgromadzonych biernych uczestników konferencji.

Po powitaniu uczestników prof. UO dr hab. Piotr Sadowski rozpoczął pierwszą sesję plenarną, zapraszając do zabrania głosu prof. dr hab. Macieja Jońcę z Akademii Łomżyńskiej, który wygłosił referat pt. „Opowiadanie historii prawa”. Wystąpienie poświęcone było roli narracji (storytellingu) w badaniach nad historią prawa oraz w jej dydaktycznym przekazie. Prelegent zwrócił uwagę, że prawo –

zwłaszcza ujmowane w perspektywie historycznej – nie funkcjonuje wyłącznie jako zbiór norm i instytucji, lecz także jako opowieść o ludziach, konfliktach, wartościach oraz realiach poszczególnych epok. Podkreślił, że umiejętne wykorzystanie narracji pozwala lepiej uchwycić sens dawnych rozwiązań prawnych, ułatwia ich interpretację oraz zwiększa atrakcyjność i przystępność historii prawa zarówno w pracy naukowej, jak i w dydaktyce akademickiej. Kolejną prelegentką była dr hab. Bożena Czech-Jezierska z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, która przedstawiła referat pt. „Historia prawa w służbie państwa socjalistycznego – znaczenie nauk historycznoprawnych w Polsce Ludowej”. W swoim wystąpieniu omówiła mechanizmy instrumentalnego wykorzystywania nauk historycznoprawnych przez władze Polski Ludowej, wskazując, że historia prawa oraz prawo rzymskie zostały podporządkowane celom ideologicznym i propagandowym państwa socjalistycznego. Prelegentka zwróciła uwagę na selektywną interpretację przeszłości, marginalizowanie niewygodnych wątków oraz próby kreowania „nowej” wizji tradycji prawnej, zgodnej z doktryną marksistowsko-leninowską, a także na konsekwencje tych działań dla badań naukowych i dydaktyki akademickiej w okresie PRL. Następnie referat pt. „*Navigare necesse est* – zachęta do bezinteresownego studiowania” wygłosił prof. UO dr hab. Andrzej Szymański z Uniwersytetu Opolskiego. Prelegent poświęcił swoje wystąpienie idei uniwersytetu oraz sensowi studiowania, rozumianego szerzej niż tylko w kategoriach użyteczności praktycznej. Ukazał historyczne kształtowanie się instytucji uniwersytetu jako wspólnoty mistrzów i uczniów, opartej na wolności akademickiej, autonomii badań oraz poszukiwaniu prawdy. Podkreślił znaczenie bezinteresownego studiowania, zwłaszcza w odniesieniu do nauk historycznoprawnych, które kształtują zdolność samodzielnego, krytycznego myślenia i stanowią fundament rzetelnego wykształcenia prawniczego. Kolejne wystąpienie zaprezentowały prof. KUL dr hab. Hanna Witczak oraz dr Agnieszka Kawałko z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, przedstawiając referat pt. „Zdolność do czynności prawnych osób fizycznych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w 1957 r.” Prelegentki omówiły przebieg prac Komisji Kodyfikacyjnej nad regulacją zdolności do czynności prawnych, wskazując na toczące się wówczas dyskusje doktrynalne, spory interpretacyjne oraz wpływ realiów ustrojowych na kształt przyjmowanych rozwiązań. Zwróciły również uwagę na znaczenie tych prac dla ostatecznego ukształtowania przepisów prawa cywilnego oraz ich długofalowe konsekwencje dla systemu prawa w Polsce. Następnie wystąpiła prof. UKSW dr hab. Renata Kamińska z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, która w referacie pt. „O roli historii prawa w kształtowaniu współczesnych instytucji prawnych na przykładzie wywłaszczeń” zwróciła uwagę na narastający w środowisku akademickim problem marginalizacji nauk historycznoprawnych oraz konieczność ciągłego uzasadniania ich obecności w programach studiów prawniczych. Prelegentka podkreśliła, że kwestionowanie ich przydatności – zarówno naukowej, jak i dydaktycznej – pomija fundamental-

ną funkcję historii prawa, polegającą na umożliwieniu poznania genezy, funkcji i ewolucji współczesnych instytucji prawnych. Jako przykład wskazała instytucję wyłączenia, której korzeni należy poszukiwać już w okresie republiki rzymskiej. Analiza zachowanych źródeł dowodzi, że nie tylko sama instytucja była wówczas znana, lecz także sposób jej realizacji wykazywał daleko idące podobieństwo do współczesnych procedur. Zdaniem prelegentki świadczy to o uniwersalnym i ponadczasowym charakterze wyłączeń oraz trwałości pewnych potrzeb państwa i społeczeństwa. W konkluzji wystąpienia zaznaczono, że wyłączenia stanowią jedynie jeden z wielu przykładów potwierdzających fundamentalną rolę historii prawa w rozwoju współczesnych instytucji prawnych. Ostatnim referentem tej sesji był dr Piotr Krzyżanowski z Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, który zaprezentował wystąpienie pt. „Restytucja Senatu w 1989 r. – efekt analizy historycznoprawnej czy kompromisu politycznego?”. Prelegent przedstawił tło historyczne likwidacji Senatu po II wojnie światowej, wskazując na propagandową krytykę Senatu i konstytucji kwietniowej oraz konsekwencje sfałszowanego referendum z 1946 r., które doprowadziły do zniesienia drugiej izby parlamentu. Następnie omówił okoliczności jej przywrócenia w 1989 r., akcentując, że w toku obrad Okrągłego Stołu restytucja Senatu stała się elementem kompromisu politycznego, w ramach którego strona opozycyjna zaakceptowała urząd prezydenta w zamian za przywrócenie Senatu oraz wolne wybory do tej izby. Prelegent zwrócił uwagę, że w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, iż decyzja o restytucji nie była poprzedzona pogłębioną debatą ustrojową i dojrzałą refleksją naukową, lecz wynikała przede wszystkim z logiki negocjacji politycznych. Argumentem potwierdzającym tę tezę ma być niska jakość merytoryczna noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., w której wiele istotnych zagadnień ustrojowych uregulowano w sposób szczątkowy bądź pominięto. W referacie dokonano także analizy obowiązujących przepisów prawnych oraz wskazano możliwe kierunki zmian w aktualnych regulacjach.

Sesję zwieńczyła dyskusja nad wygłoszonymi referatami, w trakcie której uczestnicy konferencji mieli okazję podzielić się swoimi spostrzeżeniami i uwagami na poruszane zagadnienia.

Druga sesja plenarna rozpoczęła się o godz. 11.45. Jej otwarcia dokonał prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, zapraszając do wygłoszenia referatu pt. „Historia prawa i AI” prof. UJ dr. hab. Macieja Mikułę z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Wystąpienie poświęcone było refleksji nad miejscem i rolą historii prawa w kształceniu prawników w kontekście dynamicznego rozwoju narzędzi opartych na sztucznej inteligencji. Prelegent nawiązał do toczącej się w Polsce od 1918 r. debaty nad modelem uniwersyteckiego kształcenia prawniczego, wskazując na dwa przeciwstawne nurty: pragmatyczny, sprowadzający historię prawa do funkcji pomocniczego wprowadzenia do przedmiotów dogmatycznych, oraz erudycyjny, przypisujący jej kluczowe znaczenie dla ogólnohumanistycznej formacji

prawnika oraz zrozumienia istoty systemu prawa. Celem referatu nie było pogłębianie tej polaryzacji, lecz postawienie pytania o to, czy i w jaki sposób wdrażanie narzędzi sztucznej inteligencji w praktyce prawniczej może wpłynąć na dydaktykę historii prawa. Profesor rozważał, czy rosnąca rola technologii cyfrowych doprowadzi do dalszego wzmocnienia modelu praktycystycznego, czy też przeciwnie – stworzy przestrzeń do pogłębionej refleksji nad historycznie ukształtowaną rzeczywistością prawną. W tym kontekście zaproponował spojrzenie na klasyczny spór Oswalda Balzera z Juliuszem Makarewiczem jako możliwy do przezwyciężenia, wskazując historię prawa jako formę samoświadomości nauk prawnych. Kolejny referat, pt. „Granice podmiotowości prawnej: refleksja historycznoprawna wobec współczesnych propozycji nadania statusu prawnego dla sztucznej inteligencji”, zaprezentował dr Bartłomiej Składanek z Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego. Wystąpienie poświęcone było analizie pojęcia podmiotowości prawnej w perspektywie historycznoprawnej oraz próbie odniesienia klasycznych koncepcji prawa do współczesnych debat nad możliwością nadania sztucznej inteligencji określonego statusu prawnego. Prelegent wskazał, że refleksja nad granicami podmiotowości prawnej – historycznie kształtowana w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych – stanowi niezbędny punkt odniesienia dla oceny współczesnych propozycji normatywnych dotyczących AI, pozwalając oddzielić argumenty prawne od zbyt prostych wyjaśnień złożonych problemów technologicznych i społecznych. Następnie głos zabrał dr Jacek Wałdoch z Uniwersytetu Gdańskiego, prezentując referat pt. „Prawo bez pamięci? O roli historii prawa w epoce algorytmów i szybkich reform”. Prelegent zwrócił uwagę na funkcjonowanie współczesnego prawa w warunkach przyspieszenia legislacyjnego i permanentnych zmian normatywnych, wskazując na rosnące ryzyko utraty świadomości historycznej. Podkreślił, że historia prawa nie jest jedynie zbiorem faktów z przeszłości, lecz metodą interpretacji współczesności, umożliwiającą dostrzeżenie ciągłości idei sprawiedliwości, prawa i państwa. Na przykładach z polskiej legislacji XX wieku ukazał, że brak pamięci instytucjonalnej sprzyja powielaniu błędów oraz osłabieniu zaufania do prawa. W epoce algorytmizacji historyk prawa powinien pełnić rolę strażnika humanistycznego i kulturowego wymiaru norm prawnych. Kolejne wystąpienie pt. „Między tradycją a nowoczesnością: archeologia prawa wobec kryzysu historycznej refleksji prawniczej” wygłosił dr Artur Lis z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Prelegent podjął problem zaniku refleksji historycznej w badaniach nad prawem, wskazując na znaczenie tzw. archeologii prawa jako narzędzia pozwalającego odsłaniać historyczne i kulturowe uwarunkowania instytucji prawnych oraz przywracać im właściwy kontekst kulturowy i aksjologiczny. Sesję zamknęło wystąpienie dr Tomasza Kucharskiego z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, sekretarza Polskiego Towarzystwa Historii Prawa, pt. „Prezentacja Raportu Komisji Dydaktyki Polskiego Towarzystwa Historii Prawa o roli i znaczeniu nauczania historii prawa w edukacji prawniczej” (Tarnowska i Kucharski 2024,

s. 505–521). Referat poświęcony był omówieniu aktualnych wniosków dotyczących miejsca przedmiotów historycznoprawnych w programach studiów prawniczych oraz wyzwań stojących przed ich dydaktyką w warunkach zmieniającego się modelu kształcenia akademickiego.

Po zakończeniu dyskusji nad wygłoszonymi referatami sesję podsumował prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, dziękując prelegentom i uczestnikom za udział oraz podkreślając znaczenie poruszanych zagadnień w kontekście współczesnych wyzwań naukowych i społecznych. Wyraził również nadzieję na kontynuację owocnej współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi.

Trzy panele studencko-doktoranckie rozpoczęły się równolegle o godz. 13.50. W panelu I, prowadzonym przez dr Judytę Dworas-Kulik z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, udział wzięło siedmioro prelegentów reprezentujących cztery ośrodki akademickie. Pierwsze wystąpienie, pt. „Antyczne wzorce republikańskiej równości wobec prawa a koncepcja umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau”, wygłosił mgr Emil Salczyński z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Prelegent wskazał, że już w myśli greckiej i rzymskiej wypracowano podstawowe pojęcia republikanizmu, w tym ideę równości obywateli wobec prawa jako warunku ich aktywnego udziału w życiu politycznym, podkreślając trwałość tych idei w nowożytnej refleksji ustrojowej, w szczególności w koncepcji umowy społecznej Rousseau. Następnie wystąpiła mgr Natalia Lichwa z Uniwersytetu Opolskiego, prezentując referat pt. „Ewolucja wzorca należytej staranności w prawie zobowiązań – od prawa rzymskiego do współczesnego Kodeksu cywilnego”. Wystąpienie ukazało rozwój tej instytucji od jej rzymskich źródeł, przez nowożytne kodyfikacje europejskie, aż po współczesne ujęcie w polskim Kodeksie cywilnym. Prelegentka podkreśliła, że zmiany w rozumieniu należytej staranności odzwierciedlają przejście od kryteriów o charakterze moralnym do obiektywnego, profesjonalnego standardu zachowania w obrocie prawnym. Kolejny referat, pt. „Recepcja prawa rzymskiego w XIX-wiecznych kodyfikacjach – wnioski dla współczesnych sporów o naturę prawa cywilnego”, wygłosiła Veronika Białek z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Prelegentka omówiła recepcję prawa rzymskiego w XIX-wiecznych kodyfikacjach europejskich, w szczególności w Kodeksie Napoleona, ABGB oraz BGB, ukazując różnorodne modele wykorzystania tradycji rzymskiej – od bezpośredniego przejścia po jej adaptację do zmieniających się realiów społecznych. Zwróciła uwagę, że analiza ta pozwala lepiej zrozumieć genezę współczesnych sporów dotyczących charakteru norm prawa cywilnego oraz funkcjonowania takich instytucji jak własność, odpowiedzialność kontraktowa czy swoboda umów. Następnie Mateusz Szrajter z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II zaprezentował referat pt. „Znaczenie tradycji romanistycznej w nauczaniu prawa restrukturyzacyjnego i upadłościowego”. Prelegent wykazał, że wiele współczesnych konstrukcji tych gałęzi prawa ma swoje korzenie w rozwiązaniach wypracowanych w prawie rzymskim, co potwierdza aktualność

i użyteczność refleksji historycznoprawnej w dydaktyce prawa gospodarczego. Kolejne wystąpienie, pt. „*Promissio indemnitas* a współczesna umowa gwarancyjna – znaczenie badań nad prawem rzymskim dla nowoczesnych konstrukcji obligacyjnych”, przedstawiła Martyna Kotleszka z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autorka referatu omówiła znaczenie badań nad prawem rzymskim dla współczesnych konstrukcji obligacyjnych, koncentrując się na instytucji *promissio indemnitas* oraz jej związkach z nowoczesnymi umowami gwarancyjnymi, ukazując ciągłość myśli prawniczej w zakresie zabezpieczania interesów wierzyciela. Kolejnym prelegentem był Kacper Rosiak z Uniwersytetu Opolskiego, który zaprezentował referat pt. „Statuty Kazimierza Wielkiego jako fundament polskiej kultury prawnej”. Prelegent wskazał na znaczenie tych aktów normatywnych dla kształtowania jednolitego porządku prawnego w średniowiecznej Polsce oraz ich trwały wpływ na późniejszy rozwój prawa sądowego i ustawodawstwa. Sesję zamknęło wystąpienie Wiktora Dudy z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II pt. „Od Kodeksu Napoleona do współczesnych kodyfikacji – miejsce nauk historycznoprawnych w tradycji prawa europejskiego”. Prelegent skoncentrował się na naukach historycznoprawnych w tradycji prawa europejskiego na tle wielkich kodyfikacji XIX wieku, ze szczególnym uwzględnieniem Kodeksu Napoleona. Podkreślił, że założenia tej kodyfikacji – formalna równość obywateli, ochrona własności prywatnej oraz klarowna systematyka prawa cywilnego – pozostają żywe zarówno w polskim ustawodawstwie, jak i w praktyce orzeczniczej, co potwierdza trwałość dziedzictwa XIX-wiecznej myśli prawniczej. Panel I zakończył się dyskusją, w trakcie której akcentowano znaczenie nauk historycznoprawnych dla zrozumienia współczesnych instytucji prawa oraz dla zachowania ciągłości aksjologicznej europejskiej kultury prawnej.

Panel II sesji studencko-doktoranckiej odbył się pod przewodnictwem dr Jacka Wałdocha z Uniwersytetu Gdańskiego i poświęcony był zagadnieniom dydaktyki nauk historycznoprawnych, relacjom historii prawa z aktualnymi sporami ustrojowymi oraz znaczeniu refleksji doktrynalnej w kształceniu prawniczym.

Jako pierwszy wystąpił mgr Krystian Stacherski z Uniwersytetu Łódzkiego, który wygłosił referat pt. „Kto i dlaczego potrzebuje wyborów źródeł? Refleksje o dydaktyce ćwiczeń z historii państwa i prawa polskiego”. Prelegent, odwołując się do doświadczeń początkującego nauczyciela akademickiego, podkreślił znaczenie właściwego doboru źródeł w nauczaniu ćwiczeniowym. Zwrócił uwagę, że starannie opracowane wybory źródeł sprzyjają prowadzeniu zajęć opartych na dyskusji i wspólnej analizie tekstów. Akcentował również potrzebę uzupełniania materiałów dydaktycznych o komentarz źródłoznawczy i odniesienia bibliograficzne, a także wykorzystywanie nowoczesnych technologii, przy jednoczesnym zachowaniu pracy z tekstami w ich oryginalnej, nieopracowanej formie. Następnie referat pt. „Nauczanie przedmiotów historycznoprawnych na polskich wydziałach prawa w roku akademickim 2023/2024” przedstawiła mgr Lena Zelmanowicz

z Uniwersytetu Opolskiego. Wystąpienie miało charakter analizy porównawczej i dotyczyło stanu nauczania historii państwa i prawa, powszechnej historii prawa oraz prawa rzymskiego na polskich wydziałach prawa. Prelegentka omówiła różnice pomiędzy uczelniami w zakresie liczby godzin dydaktycznych, punktów ECTS oraz reżimu uczestnictwa w zajęciach, wskazując także na wpływ reformy szkolnictwa wyższego z 2018 r. na kształt programów nauczania. Kolejnym prelegentem był mgr Mikołaj Cymerman, radny gminy Brudzeń Duży, który wygłosił referat pt. „Historia prawa administracyjnego jako klucz do zrozumienia współczesnego państwa”. W swoim wystąpieniu prelegent podkreślił znaczenie historycznoprawnej analizy administracji publicznej dla właściwego rozumienia współczesnych mechanizmów funkcjonowania państwa. Zwrócił uwagę, że instytucje prawa administracyjnego kształtowały się stopniowo, w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby społeczne i ustrojowe, a ich geneza pozwala lepiej zrozumieć współczesne relacje między obywatelem a władzą publiczną oraz rolę samorządu terytorialnego w strukturze państwa. Kolejne wystąpienie należało do Julii Pacyny z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, która zaprezentowała referat pt. „Wykorzystanie argumentów historycznoprawnych w politycznych i ustrojowych sporach o kształt państwa”. Prelegentka ukazała, w jaki sposób odwołania do historii prawa funkcjonują jako narzędzie w debacie publicznej dotyczącej praworządności. Zwróciła uwagę na selektywne i instrumentalne wykorzystywanie przeszłości, w szczególności doświadczeń okresu Polski Ludowej, do legitymizowania lub podważania zmian ustrojowych, co w konsekwencji może prowadzić do osłabienia zaufania do instytucji demokratycznych. Następnie wystąpiła Lilia Lipert z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, która wygłosiła referat pt. „Nawiązania historycznoprawne we współczesnym orzecznictwie sądowym”. Prelegentka omówiła sposoby wykorzystania argumentacji historycznoprawnej w uzasadnieniach orzeczeń sądowych, wskazując, że odwołania do genezy instytucji prawnych, dawnych regulacji oraz tradycji doktrynalnych nadal odgrywają istotną rolę w procesie wykładni prawa. Podkreśliła, że refleksja historycznoprawna pozwala sądom nie tylko trafniej interpretować obowiązujące przepisy, lecz także zachować ciągłość aksjologiczną systemu prawa oraz wzmocnić autorytet orzecznictwa. Kolejną prelegentką była Jennifer Siodlaczek z Uniwersytetu Opolskiego, która zaprezentowała referat pt. „Doktryny polityczno-prawne jako fundament nauk historycznoprawnych i kształcenia prawniczego”. Wystąpienie poświęcone było znaczeniu refleksji nad doktrynami polityczno-prawnymi dla rozumienia ideowych i aksjologicznych podstaw prawa. Prelegentka wskazała, że ich obecność w programach nauczania sprzyja rozwijaniu umiejętności krytycznej analizy, interpretacji norm prawnych oraz świadomego uczestnictwa w życiu publicznym. Sesję zamknęło wystąpienie Aleksandry Głuszczyńskiej vel Głuszczyk z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej pt. „Ewolucja koncepcji suwerenności – od Bodina po Unię Europejską”. Referat poświęcony był historycznoprawnej analizie pojęcia

suwerenności – od klasycznych koncepcji nowożytnych po współczesne modele suwerenności dzielonej i pozytywnej funkcjonujące w ramach Unii Europejskiej. Prelegentka wykazała, że zmiany w rozumieniu suwerenności stanowią konsekwencję ewolucji modeli państwa, sposobów legitymizacji władzy oraz procesów integracyjnych, a nie zerwanie z tradycją doktrynalną. Panel zakończył się dyskusją poświęconą miejscu i znaczeniu nauk historycznoprawnych w systemie kształcenia prawniczego w Polsce.

Panelowi III przewodniczył dr Bartłomiej Składanek z Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego i miał wyraźnie interdyscyplinarny charakter, łącząc refleksję historycznoprawną z problematyką prawa ochrony środowiska, wykładni prawa, prawa spadkowego oraz prawa karnego.

Jako pierwszy wystąpił inż. Arkadiusz Jucha z Politechniki Rzeszowskiej im. Ignacego Łukasiewicza, który wygłosił referat pt. „Historycznoprawne fundamenty ochrony środowiska a współczesne wyzwania inżynierii środowiska”. Prelegent ukazał, w jaki sposób dawne regulacje dotyczące ochrony zasobów naturalnych, w szczególności wody, gleby i powietrza, kształtowały podstawy współczesnych standardów środowiskowych. Zwrócił uwagę na znaczenie historycznych norm sanitarnych, wczesnych przepisów antysmogowych oraz koncepcji odpowiedzialności za szkody środowiskowe, podkreślając, że refleksja historycznoprawna ułatwia ocenę skuteczności współczesnych rozwiązań technologicznych i prawnych w obliczu zmian klimatycznych oraz narastającej presji antropogenicznej. Następnie referat pt. „Dziedzictwo dawnych instytucji prawnych jako czynnik wspomagający współczesną wykładnię pojęć niedookreślonych” przedstawił Grzegorz Ossor z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Prelegent podjął problem wykorzystania argumentu historycznego w procesie wykładni prawa, wskazując, że poprawne rozumienie pojęć takich jak dobra wiara, należyta staranność czy społeczna szkodliwość wymaga odtworzenia ich genezy oraz funkcji w dawnych porządkach prawnych. Na przykładach z judykatury wykazał, że wykładnia historyczna może pełnić funkcję porządkującą, o ile jest stosowana z zachowaniem adekwatności kontekstu i bez popadania w anachronizm. Kolejnym prelegentem był Jakub Stanowski z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, który wygłosił referat pt. „Historycznoprawne podstawy dziedziczenia gospodarstw rolnych i ich znaczenie dla współczesnego prawa spadkowego”. Wystąpienie poświęcone było ewolucji regulacji dotyczących sukcesji gospodarstw rolnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji ochrony gospodarstwa jako dobra rodzinnego. Prelegent wskazał, że choć szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw zostały z czasem zniesione, ich funkcjonalne założenia nadal oddziałują na interpretację współczesnych przepisów prawa spadkowego. Następnie wystąpiła Emilia Tess z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, prezentując referat pt. „Znaczenie badań historycznoprawnych dla interpretacji art. 10–15 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego”. Prelegentka ukazała historyczne korzenie przeszkód

mażeńskich, wskazując, że ich współczesny kształt stanowi rezultat wielowiekowej ewolucji koncepcji ochrony rodziny. Analiza dziejów tych instytucji pozwala – jak podkreślono – lepiej zrozumieć ratio legis obowiązujących regulacji oraz ich funkcję w systemie prawa rodzinnego. Kolejne wystąpienie wygłosiła Monika Kulgawczuk z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, prezentując referat pt. „Instytucja świadka koronnego jako osoby współpracującej z organami ścigania w ujęciu historycznoprawnym”. Autorka przedstawiła genezę współczesnej instytucji świadka koronnego, sięgając do prawa rzymskiego, kanonicznego oraz nowożytnych systemów karnych. Referat ukazał, że współczesne rozwiązania nie stanowią novum, lecz są przekształconą formą dawnych konstrukcji procesowych, a także podejmował refleksję nad moralnym i prawnym wymiarem współpracy sprawcy z wymiarem sprawiedliwości. Następnie mgr Julia Michałek z Państwowego Muzeum na Majdanku zaprezentowała referat pt. „Dziedzictwo procesów norymberskich – ujęcie historycznoprawne”. Prelegentka omówiła znaczenie procesów norymberskich dla rozwoju międzynarodowego prawa karnego, wskazując na ich wpływ na kształtowanie pojęcia odpowiedzialności jednostki za zbrodnie międzynarodowe oraz na rozwój standardów odpowiedzialności karnej za naruszenia praw człowieka. Panel zamknęła Olivia Kucharska z Uniwersytetu Opolskiego, która wygłosiła referat pt. „Kara śmierci w prawie polskim od początków Rzeczypospolitej do całkowitej abolicji – historycznoprawne argumenty za i przeciw”. Prelegentka przedstawiła ewolucję regulacji dotyczących kary śmierci w polskim porządku prawnym, ukazując zmieniające się argumenty aksjologiczne, polityczne i społeczne, które ostatecznie doprowadziły do jej zniesienia. Referat podkreślił znaczenie refleksji historycznoprawnej dla współczesnych debat nad granicami represji karnej oraz ochroną praw człowieka. Panel III zakończył się dyskusją, w której podkreślano szerokie możliwości zastosowania metod historycznoprawnych w analizie współczesnych problemów prawa oraz ich znaczenie dla dialogu interdyscyplinarnego.

Po przerwie rozpoczął się panel dyskusyjny prowadzony przez mgr Lenę Zełmanowicz oraz Mateusza Szrajera, z udziałem ekspertów: prof. dr. hab. Wojciecha Dajczaka, prof. UO dr. hab. Piotra Sadowskiego oraz dr. Judyty Dworas-Kulik. W trakcie dyskusji uczestnicy kierowali do ekspertów pytania dotyczące m.in. przyczyn lokowania przedmiotów historycznoprawnych na pierwszym roku studiów oraz znaczenia tego rozwiązania dla dalszego procesu kształcenia prawniczego. Poruszono również zagadnienia związane ze sposobami prowadzenia ćwiczeń z historii ustroju i prawa oraz prawa rzymskiego, doborem metod dydaktycznych zdolnych zainteresować studentów i skutecznie przygotować ich do kolejnych lat studiów prawniczych lub administracyjnych, a także zasadnością ograniczania liczby godzin przeznaczonych na przedmioty historycznoprawne w programach kształcenia studentów prawa.

Istotnym wątkiem dyskusji była również kwestia wykorzystania narzędzi sztucznej inteligencji w dydaktyce akademickiej, w szczególności w kontekście

utrzymania i wzmocnienia pozycji nauk historycznoprawnych w procesie edukacji prawniczej. W toku wymiany poglądów wywiązała się ożywiona merytoryczna debata, w której zwrócono także uwagę na znaczenie zaangażowania studentów w studencki ruch naukowy oraz jego rolę w rozwijaniu zainteresowań badawczych, kompetencji metodologicznych i postaw akademickich.

Na zakończenie konferencji prof. UO dr hab. Andrzej Szymański oraz mgr Lena Zelmanowicz podziękowali wszystkim uczestnikom za aktywny udział w obradach, a także organizatorom za zaangażowanie na rzecz prac Komitetu Naukowego oraz Komitetu Organizacyjnego, podkreślając wagę podjętej refleksji nad rolą i znaczeniem nauk historycznoprawnych we współczesnej edukacji prawniczej.

Bibliografia

- Tarnowska, Anna, Tomasz Kucharski. 2024. Konkluzje Raportu Komisji Dydaktyki Polskiego Towarzystwa Historii Prawa. Nowoczesna historia prawa we współczesnej edukacji prawniczej. Organizacja – teraźniejszość – perspektywy – ruch studencki. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 17 (4): 505–521. <https://doi.org/10.4467/20844131KS.24.040.21024>.

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

COVER DESIGN / PROJEKT OKŁADKI
Jolanta Brodziak

© Copyright by Uniwersytet Opolski
Opole 2026

e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7-9.
Wydanie I.