



Uniwersytet  
Wrocławski

# Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis

Vol. 12 No. 2 / 2023



Dostęp online:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/153695>

<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/150259>

DOI: 10.34616/150259

# Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis

pod redakcją Leonarda Górnickiego  
(*Uniwersytet Wrocławski*)

**Vol. 12 no. 2**

**Wrocław 2023**

### **Kolegium Redakcyjne**

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący  
prof. dr hab. Jolanta Blicharz – członek  
dr hab. prof. UWr Tomasz Dolata – członek  
dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego  
dr Łukasz Baszak – członek  
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz  
mgr Bożena Górna – członek

### **Redaktorzy tematyczni**

Historia oraz teoria i filozofia prawa: dr hab. prof. UWr Rafał Wojciechowski, prof. dr hab. Przemysław Kaczmarek  
Prawo europejskie i międzynarodowe: dr hab. prof. UWr Barbara Mielnik, prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska  
Prawo administracyjne: dr hab. prof. UWr Piotr Lisowski, dr Piotr Janiak  
Prawo finansowe: prof. dr hab. Patrycja Zawadzka  
Prawo konstytucyjne: dr hab. prof. UWr Ryszard Balicki, dr hab. Anna Śledzińska-Simon  
Prawo karne: dr Dagmara Gruszecka, dr Rajnhardt Kokot  
Prawo gospodarcze i handlowe: dr hab. prof. UWr Bogusław Sołtys  
Prawo pracy: dr hab. prof. UWr Artur Tomanek  
Prawo wyznaniowe: prof. dr hab. Józef Koredczuk  
Kryminalistyka: dr Rafał Cieśla  
Postępowanie cywilne: dr Aleksandra Fruk

**Redaktor językowy (język polski):** mgr Aleksandra Dorywała

**Korekta (język polski):** mgr Aleksandra Dorywała, mgr Marta Godlewska, mgr Karina Skowroń

**Korekta (język angielski):** David Harrold

**Korekta abstraktów w jęz. angielskim:** mgr Karina Skowroń

### **Rada Naukowa**

PhD Assoc. Prof. Oleg Halabudenko, Political Science and Law Department, Kyiv National University of Construction and Architecture, Kyiv, Ukraine  
Prof. Dr. Hannes Hofmeister, Faculty of Economics and Management, Free University of Bozen-Bolzano, Italy  
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
prof. Tetiana Kolomojets, Faculty of Law, Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, Ukraine  
Assoc. prof. Leonid Komziuk, Ph.D., Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
dr hab. prof. UWr Artur Kozłowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
prof. Volodymyr Makoda, Civil Law Department, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
prof. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krześ, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
prof. Hendryk Malevski, Institute of Criminal Law and Procedure, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania  
prof. dr hab. Jacek Mazurkiewicz, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski  
prof. dr hab. Mirosław Sadowski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
dr Joanna Siekiera, Postdoctoral fellow, Faculty of Law, University of Bergen, Norway  
prof. dr hab. Zofia Sienkiewicz, emerytowany profesor Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski  
PhD Assoc. Prof. Jaromír Tauchen, LL.M. Masaryk University, Faculty of Law, Department of the History of the State and Law, Brno

### **© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego**

Czasopismo dofinansowane ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach programu „Rozwój Czasopism Naukowych” (projekt nr RCN/SP/0554/2021/1).

Projekt i wykonanie okładki: Aleksandra Dorywała  
Skład i opracowanie techniczne: Munda Maciej Torz

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Do vol. 3 no. 2 (2014) czasopismo ukazywało się pod nazwą „Folia Iuridica Wratislaviensis” i z numerem ISSN 2299-8322.

ISSN 2450-3932

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wydanie elektroniczne

# Spis treści

## ZAGADNIENIA HISTORII PRAWA

### **Tomasz Dolata**

Civilian method of combating acts of unfair competition  
in the Polish Act of August 2, 1926 9

### **Nadiya Naluzhna**

Konstytucje Ukraińskiej Republiki Ludowej oraz Zachodnioukraińskiej  
Republiki Ludowej z 1918 roku 23

## ZAGADNIENIA PRAWA KONSTYTUCYJNEGO I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

### **Martyna Dobrowolska, Jakub Wieczorek**

Problem normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej  
z 1997 roku 50

### **Karolina Pawiłowicz-Białas**

Historyczne uwarunkowania powstania Komitetu Regionów 63

## Z ZAGADNIEŃ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

### **Maciej Błazewski**

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego 77

## ZAGADNIENIA KARNISTYCZNE

### **Roksana Jankowska, Karolina Lewandowska, Lidia Lijewska, Natalia Nowak, Weronika Skonieczna, Weronika Wąsikowska, Paulina Wypij**

Efektywność profilowania w polskim postępowaniu karnym 89

### **Piotr Krzysztof Sowiński**

Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka zwolnienia z obowiązku  
zachowania tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 1 i § 2 k.p.k. 109

**ZAGADNIENIA PRAWA CYWILNEGO: MATERIALNEGO I FORMALNEGO**

**Mateusz Szymura**

Unworthiness to inherit – a few remarks in the context on the 2023<sup>7</sup> amendment 121

**Aleksandra Fruk, Joanna May**

Posiedzenie zdalne w postępowaniu cywilnym – geneza, standardy i perspektywy (część I – zagadnienia ogólne) 134

**ZAGADNIENIA PRAWA PRACY**

**Tomasz Kuboń**

„Brak umiejętności” jako przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi artystycznemu 157

**Karolina Chabasińska**

Kilka uwag o katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę 173

# **Zagadnienia historii prawa**





Tomasz Dolata

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii**e-mail: tomasz.dolata@uwr.edu.pl**ORCID 0000-0003-2028-0671*

## Civilian method of combating acts of unfair competition in the Polish Act of August 2, 1926

Cywilistyczna metoda zwalczania czynów nieuczciwej konkurencji  
w polskiej ustawie z 2 sierpnia 1926 r.

### Abstract

The Polish doctrine of the interwar period created a number of legal acts constituting the system of industrial property or, more broadly, intellectual property. The article concerns one of the areas falling within the scope of intellectual property – unfair competition. This phenomenon was regulated by the Act of August 2, 1926, the main author of which was the outstanding Polish lawyer Fryderyk Zoll. In accordance with Zoll's intention, combating unfair competition was based mainly on the civil concept, in which general clauses played a very important role. The author argues that although Zoll, or the interwar doctrine, did not use the term general clauses, they appear in the act in question and effectively influence civil protection in combating unfair competition.

### Keywords

intellectual property in the Second Polish Republic, industrial property in the Second Polish Republic, unfair competition, Act of August 2, 1926, on combating unfair competition.

### Streszczenie

Polska doktryna okresu międzywojennego stworzyła szereg aktów prawnych składających się na system własności przemysłowej czy szerzej własności intelektualnej. Artykuł dotyczy jednej z dziedzin wchodzących w zakres własności intelektualnej – nieuczciwej konkurencji. Zjawisko to uregulowane zostało ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r., której głównym twórcą był wybitny polski prawnik Fryderyk Zoll. Zgodnie z intencją Zolla zwalczanie nieuczciwej konkurencji oparto w głównej mierze na koncepcji cywilistycznej, w której bardzo ważną rolę odgrywały klauzule generalne. Autor dowodzi, że pomimo nieposługiwania się przez Zolla ani przez międzywojenną doktrynę terminem klauzul generalnych występują one w omawianej ustawie i skutecznie wpływają na cywilistyczną ochronę w zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

### Słowa kluczowe

własność intelektualna w II RP, własność przemysłowa w II RP, nieuczciwa konkurencja, ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

## 1. Introduction

Combating unfair competition has a very long history<sup>1</sup>. The first documented attempts to eliminate this phenomenon from economic life date back to ancient times<sup>2</sup>. Initially, this was done by using the punitive method of repression<sup>3</sup>. Under the threat of criminal sanctions, certain behaviour, described in detail and listed casuistically, which violated specific interests of economic participants, were prohibited.

The cut-off date for considerations on the theoretical model of combating manifestations of unfair competition in European legislation was set by the French Revolution of 1789, which laid the foundations for the civil method of combating unfair competition. However, the actual beginnings of juridical solutions based on the civil method of regulating this phenomenon appeared with the 19<sup>th</sup> century free-competitive capitalism. The new concept of unfair competition repression used the construction of subjective rights. The appropriate subjective right, preferably property right, was created based on the interest that was to be legally protected and secured<sup>4</sup>. However, the European doctrine was not uniform in terms of recognizing the legal good that is the subject of protection against unfair competition. In France, the need to repress unfair competition was justified by the need to protect the entrepreneur's subjective right (*achalandage*)<sup>5</sup>. The problem was completely different in Germany, where the differences in views on the legal good protected by the Act on Combating Unfair Competition were so fundamental that the representatives of the doctrine failed to establish a single consistent point of view. In German literature, the prevailing view to this day is that the subject of protection is the entrepreneur's personal right, consisting in the freedom to earn money or the entrepreneur's freedom of ac-

---

<sup>1</sup> The article is a synthesis of the author's previous findings contained in the following works: T. Dolata, *Geneza ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 2 sierpnia 1926 roku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2620, „Prawo” 2004, vol. CCXC; T. Dolata, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 roku. Charakterystyka ogólna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2887, „Prawo” 2006, vol. CCXCVIII; T. Dolata, *Modele zwalczania nieuczciwej konkurencji w europejskiej nauce prawa początków XX wieku – zarys problematyki*, [in:] T. Kruszewski (ed.), *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, Wrocław 2011.

<sup>2</sup> See further: L. Górnicki, *Nieuczciwa konkurencja, w szczególności przez wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług, i środki ochrony w prawie polskim*, Wrocław 1997, p. 11.

<sup>3</sup> A. Peretz, *Z powodu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1926, no. 9, p. 397.

<sup>4</sup> F. Zoll, *Prawa na dobrach niematerialnych*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, ed. Z. Cybichowski, vol. 2, Warszawa [no publication date], p. 693; F. Zoll, *Przedsiębiorstwo – przedmiot własności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925, p. 428 *et seq.*

<sup>5</sup> T. Blumenfeld, *Klientela jako przedmiot obrotu i ochrony prawnej*, Warszawa 1932, p. 93.

tion<sup>6</sup>. The second important trend in German doctrine considers an intangible asset, such as an enterprise, to be the subject of protection<sup>7</sup>. There were also voices that combating unfair competition was aimed at protecting professional ethics<sup>8</sup>.

However, apart from disputes regarding the subject of protection against unfair competition, it should be stated that post-revolutionary European legislation from the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries was divided into two completely different systems: common law<sup>9</sup>, and the continental system.

Within the continental system, two, fundamentally different, groups of solutions have emerged at the forefront. The first group consists of legislation based on the penal method of repression; this punitive method of repression was a mental shortcut used in the doctrine to define the tort method of determining liability. Germany was the leader here, the first country to decide to regulate issues related to unfair competition in a separate act (1896 and 1909). At the other extreme was France, and the civil concept of combating unfair competition created and developed by French lawyers. A characteristic feature of the French solutions was the lack of a special law dedicated to the repression of this phenomenon. Through the skilful use of the Napoleonic Code, French jurisprudence and doctrine have interpreted a very comprehensive model for combating unfair competition. This model was based on a subjective right, which was the right to clientele. Any acts contrary to the subjective right sanctioned by the Act were unlawful, and constituted the basis for initiating a civil complaint, *i.e.*, for activating the system of claims against the infringer<sup>10</sup>.

## 2. Civilian concept of combating unfair competition

After Poland regained independence, there was a sudden need to legally regulate the phenomenon of unfair competition, which was regulated differently in each

---

<sup>6</sup> This approach was advocated by, among others: O. Gierke, J. Kohler, H. Dernburg and R. Reinhardt.

<sup>7</sup> Supporters of this theory included, among others: A. Baumbach, R. Callmann, E. Reimer. See further: L. Górnicki, *Nieuczciwa konkurencja...*, p. 16–17; W. Siebert, *Verwirkung und Unzulässigkeit der Rechtsausübung*, Marburg 1934, p. 160 *et seq.*; M. J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot umownych stosunków obligacyjnych*, Tarnów 1934, p. 34; J. Gierke, *Handelsrecht und Schiffahrtsrecht*, Berlin 1938, p. 155; T. Knypl, *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji w Polsce i w Europie*, Sopot 1994, p. 37.

<sup>8</sup> R. Isay, *Das Recht am Unternehmen*, Berlin 1910, p. 54 *et seq.*

<sup>9</sup> See further: T. Dolata, *Modele zwalczania...*, p. 112.

<sup>10</sup> T. Dolata, *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji na ziemiach polskich do 1926 roku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2758, „Prawo” 2005, vol. CCXCIV, p. 197–198.

of the former partitions<sup>11</sup>. Moreover, international obligations obliged Poland to implement provisions on combating unfair competition<sup>12</sup>.

The drafting of the Act on Combating Unfair Competition began at the beginning of January 1926<sup>13</sup>, when the Government of the Republic of Poland entrusted Fryderyk Zoll (the younger)<sup>14</sup> with developing the draft act as quickly as possible. As a result, the Act on Combating Unfair Competition was adopted by the Parliament on August 2, 1926, announced on September 25, 1926, and entered into force on October 10, 1926 (Journal of Laws of the Republic of Poland, No. 96, item 559)<sup>15</sup>.

In accordance with the intentions of prof. F. Zolla, acts of unfair competition had to be considered in two aspects. As acts causing damage to recipients of goods or services (consumers) and as behaviour violating the interests of entrepreneurs (competitors).

Consumer protection consisted mainly in the application of criminal law standards. This was related to a certain impotence of civil law in this area. Acts directed against consumers, usually meeting the criteria of fraud, did not cause significant financial damage to the consumer, justifying him or her filing a civil lawsuit. The costs and difficulties of a possible trial would be disproportionately high in comparison to the damage suffered. Additionally, administrative law was to play an important preventive function in the field of consumer protection. However, counteracting acts of unfair competition in relation to entrepreneurs should be based on civil law and the civil method of combating unfair competition appropriate to this law. This method was, according to Zoll, the most appropriate and most comprehensive in dealing with the repression of the phenomenon<sup>16</sup>.

The civilistic concept used the construction of subjective rights. In Polish legal theory, thanks to Zoll, this subjective right was the ownership of an enterprise

<sup>11</sup> See further: *ibidem*, p. 199–214.

<sup>12</sup> See: E. Dąbrowski, *Nieuczciwe współzawodnictwo*, Warszawa 1929, p. 119; K. Głębocki, *Uwagi z powodu ustawy: „O zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, no. 43, p. 585; M. Mayzel, *O zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1926, no. 5, p. 193; I. Rosenblüth, *Egzekucja na przedsiębiorstwie*, „Przegląd Notarialny” 1928, no. 1–2, p. 75; F. Zoll, *Projekt ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji a sprawa kredytu realnego dla przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, vol. 3, p. 125.

<sup>13</sup> A. Kraus, F. Zoll, *Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z objaśnieniami*, Poznań 1929, p. 1.

<sup>14</sup> Fryderyk Zoll (1865–1948), professor of law, one of the most outstanding Polish lawyers. He can easily be described as the creator of the interwar Polish intellectual property system. See further: L. Górnicki, *Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP*, „Prawo i Więzy” 2022, no. 4 (42), p. 646–648.

<sup>15</sup> See further: T. Dolata, *Geneza ustawy...*, p. 265–266.

<sup>16</sup> Criminal law was to be applied here only on a subsidiary basis.

as an intangible good<sup>17</sup>. The problem of determining the nature of a complaint regarding unfair competition caused some controversy in European legal theory. The dispute concerned the lack of consensus of opinion as to whether the complaint was a complaint in kind, or for damages. Zoll, presenting his concept of repression of unfair competition, took an intermediate position in this dispute. He concluded that this phenomenon should be combated as a violation of absolute subjective rights (effective *erga omnes*), and on the other hand, such repression should also be based on the tort liability regime creating relative rights (*in personam*). The consequence of these assumptions is the division of acts of unfair competition into two groups<sup>18</sup>.

The first group included acts of appropriating the so-called the attractiveness of the company<sup>19</sup>. This misappropriation consisted, in particular, in the fact that the competitor performed acts capable of causing the recipients to falsely believe that certain services came from the injured entrepreneur (Article 1 of the Act on Combating Unfair Competition of 1926), or that the competitor's enterprise was identical to the enterprise the injured party (Article 2 of the Act)<sup>20</sup>. In such situations, a material complaint (*actio in rem*) was available, which protected the injured party regardless of the fault of the infringer (competitor)<sup>21</sup>.

The second group of acts included acts aimed at causing damage to the attractive force, violating it in a manner contrary to applicable regulations or good customs, *i.e.*, commercial honesty (Article 3 of the Act). These actions could be manifested in slandering the entrepreneur, „persuading, for competitive purposes,

---

<sup>17</sup> See further L. Górnicki, *Koncepcja prawa na przedsiębiorstwie Fryderyka Zolla*, [in:] *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice–Kraków 2009, p. 213–223; see also: T. Dolata, *Ustawa o zwalczaniu...*, p. 241–244.

<sup>18</sup> Broadly: L. Górnicki, *Nieuczciwa konkurencja...*, s. 18; L. Górnicki, *Wpływ obcych ustawodawstw i doktryny prawa na polską kodyfikację prawa prywatnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, „ZNUJ. Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa. Zeszyty Prawnicze”, vol. 13, A. Korobowicz, M. Stus (ed.), *Korzenie i tradycje współczesnego prawa cywilnego w zjednoczonej Europie*, Kraków 2005, p. 76–78, and there is an extensive literature.

<sup>19</sup> According to Zoll, the attractive power of a company is the company's ability to acquire and maintain its clientele. See further: A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 59.

<sup>20</sup> Such behaviour, defined by the Act as “intrusion into the entrepreneur's clientele”, is an analogy to violating property rights in physical items, therefore claims arising from them should be treated as claims (complaints) in kind, A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 62.

<sup>21</sup> OSN of 18.10.1935, C I 122/35, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1936, item 267, p. 250–251; F. Bossowski, *Ochrona przeciwko nieuczciwej konkurencji ze stanowiska prawa porównawczego oraz prawa rzymskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, vol. 3, p. 131; A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 67.

not to fulfil the official duties of the company's bodies" or revealing technical or commercial secrets of the company. In addition to the objective qualification (causing damage), the factor determining the liability of the infringer was also the subjective qualification – guilt<sup>22</sup>. The injured party had a tort complaint (*actio in personam*) at his disposal<sup>23</sup>.

### 3. General clauses

Violation of the civil provisions of the Act gave rise to a civil tort against which appropriate claims could be made.

The provisions of the Act were of fundamental importance for such a civil law model of combating unfair competition (Art. 1 section 1 and Art. 3 of the Act). Contemporary doctrine rightly treats these provisions as general clauses<sup>24</sup>, although the creator of the Act, Prof. Zoll, neither in the commentary nor in his extremely rich scientific achievements, used such terminology in relation to any of the indicated provisions. This was a consequence of Zoll's concept of enclosing unfair competition in two groups of acts: appropriation and damage to the attractive power of the enterprise, without referring to the general clause – characteristic of the German model. Similarly, the interwar doctrine did not recognize general clauses in the Act<sup>25</sup>, although in relation to Art. 3, the importance of this article was emphasized, bringing it closer to the general clause<sup>26</sup>. Nowadays, the provisions of Article 1 section 1 and Art. 3 of the 1926 Act are commonly referred to as the small and large general claus-

<sup>22</sup> Compare OSN of 10.01.1936, C III 520/34, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego, Izba Cywilna” 1936, p. 1176–1183.

<sup>23</sup> See especially: F. Zoll, *Prawa na dobrach...*, p. 695–696; *idem*, *Prawo cywilne, t. 2, Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne*, Poznań 1931, p. 153–155; *idem*, *Przedsiębiorstwo...*, p. 432–435; Compare: T. Blumenfeld, *op. cit.*, p. 103–104. There is also a critical analysis of the division into *actiones in rem* and *actiones in personam* (pp. 105 *et seq.*). Also, critically about the concept of this division in relation to the essence of acts under Art. 1 and 3: J. Namitkiewicz, *Uwagi nad polską ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1927, no. 6, p. 241–245, and no. 7, p. 294–303. There, the author tries to argue that the differences between the acts included in both articles are so small that they do not justify regulating them in the form of two separate articles of the Act.

<sup>24</sup> J. Preussner-Zamorska, *Problematyka klauzul generalnych na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1998, vol. 4, p. 649; J. Szwaja, *Die Genese der Generalklausel des neuen polnischen UWG*, „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht” 1996, no. 4, p. 486.

<sup>25</sup> R. Kuratow-Kuratowski, *La nouvelle legislation polonaise sur la repression de la concurrence deloyale*, „Bulletin Mensuel de la Societe de Legislation comparee” 1927, no. 7–9, p. 347.

<sup>26</sup> T. Blumenfeld, *op. cit.*, p. 108, 117.

es, respectively. Despite the consensus in the literature regarding the fact that both provisions constitute general clauses, it is worth highlighting the elements in each of them that constitute the definition of a general clause<sup>27</sup>.

### 3.1 Small general clause

The Act on Combating Unfair Competition of 1926 opened with a general clause contained in Art. 1 section 1<sup>28</sup>. It was the phrase “invading the entrepreneur’s clientele”. This term, foreign to the existing statutory nomenclature, has caused some controversy in doctrine and practice<sup>29</sup>. However, despite its vague nature, this phrase did not cause any interpretation difficulties. It meant appropriating the attractive power of the company<sup>30</sup>.

The basic instructions on how to penetrate the entrepreneur’s clientele were contained in the subsequent part of this provision. Another vague concept appeared there – “any activity capable of causing a false opinion [...]”<sup>31</sup>. General interpretative assumptions indicated that the behaviours in question<sup>32</sup> had to be aimed at causing an error, or at least the possibility of causing an error<sup>33</sup>, among recipients as to the origin

---

<sup>27</sup> In Polish doctrine, we encounter a number of controversies regarding the understanding of the term “general clause”. In particular, they concern the relationship of the general clause to the legal provision. The essence of the dispute is the issue of whether the clause is an entire legal provision containing a phrase referring to extra-legal criteria, a part of the provision (a normative phrase being such a reference), or perhaps the name of the extra-legal criterion itself. I quote from K. Wójcik, *Teoretyczna konstrukcja klauzuli generalnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990, p. 49. Without taking part in this discussion, I assume that the general clause is a linguistic phrase that is part of a legal provision, the basic features of which are unclear meaning, evaluative nature, reference to non-legal criteria that are the basis for the evaluation and creating decision-making freedom for the authority.

<sup>28</sup> „An entrepreneur has the right to demand that another entrepreneur (competitor) not encroach on his clientele through any activities that could cause people to whom he offers his products, goods or services to the false belief that they come from the first entrepreneur”.

<sup>29</sup> M. Jastrzębski, *Kwiatki ustawodawstwa*, „Prawda” 1926, no. 45, p. 5; J. Namitkiewicz, *op. cit.*, p. 301–302; A. Peretz, *op. cit.*, p. 400, 410.

<sup>30</sup> A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 63–64.

<sup>31</sup> See further: „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1929, vol. VIII, item. 461, Supreme Court ruling of 6.02.1929, *Rw* 2277/28, p. 403–405. The facts presented therein prove that liability for invading the entrepreneur’s clientele may consist in, for example, cooperating in invading the clientele, *e.g.*, selling products belonging to a third party, illegally marked with someone else’s trademark. This allows for the thesis that the concept of “any activity” should be interpreted very broadly and any act related to intrusion into the clientele will constitute the basis for holding the infringer liable.

<sup>32</sup> It was all about the competitor’s actions; the concept of “action” did not include behaviour consisting in omission – J. Hryniewiecki, *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Świat Kupiecki” 1926, no. 41, p. 880.

<sup>33</sup> M. Howorka, *Ustawa z dnia 2-go sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, *Poznań* 1926, p. 6. Similarly, case law: Supreme Court ruling of 22.09.1932 r. *Rw* 838/32, „Przegląd Prawa Handlowego” 1932, no. 8 p. 440–442. When assessing the ability to cause an error, it was not

of the goods (products, services) from a certain entrepreneur – the so-called “confusion”. These activities most often involved the infringing party placing its own products on the market with similar trade markings as those on the goods of the injured entrepreneur. Imitation of the marking of goods could concern their verbal, pictorial or mixed (verbal and pictorial) marking<sup>34</sup>, and confusion existed only when the sign imitated by a competitor individualized another enterprise (*i.e.*, distinguished it from other enterprises offering the same goods). To sanction such facts, the Act on Combating Unfair Competition additionally referred to regulations and conceptual framework in the field of protection of inventions, designs, and trademarks<sup>35</sup>.

The term “invading the entrepreneur’s clientele” was an evaluative expression. It was definitely assessed negatively. The assessment was made in terms of the effects that the competitor’s actions had or could potentially have. These effects manifested themselves in the capture of the clientele and the deprivation of the profit due to the entrepreneur. The question of the competitor’s motives, even his possible good faith, was irrelevant<sup>36</sup>.

Another element justifying the statement that “intrusion into the entrepreneur’s clientele” should be considered a general clause was the reference to extra-legal criteria. The formula of this term did not define in detail the set of extra-legal factors that were to be taken into account in this construction. However, due to the origin, purpose, and nature of the Act on Combating Unfair Competition, it should be assumed that the factor was the economic interest of the entrepreneur, and more broadly, the certainty of legal economic transactions and – consequently – the economic development of the country.

A special form of intrusion into the entrepreneur’s clientele was the marking of an enterprise that misled recipients as to its identity with another competitive enterprise, re-

---

about details but about the general impression: the Supreme Court ruling of 17.09.1935 r., C II 806/35, „Przegląd Prawa Handlowego” 1936, no. 5, p. 275–277; Supreme Court ruling of 18.05.1937 r., C II 2570/36, „Przegląd Prawa Handlowego” 1937 no. 9, p. 415–417.

<sup>34</sup> As for the restrictions resulting from such marking of goods, see further: A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 68–81.

<sup>35</sup> This issue was regulated by the provisions of the Act of February 5, 1924 on the protection of inventions, designs and trademarks (Journal of Laws of the Republic of Poland 1924, No. 31, item 306), and then the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on the protection inventions, designs and trademarks (Journal of Laws of the Republic of Poland 1928, No. 39, item 384).

<sup>36</sup> According to the thesis of the above-mentioned Supreme Court ruling of October 18, 1935 C I 122/35: „for an act of unfair competition to occur, it does not need to be accompanied by the competitor’s intention to mislead the clientele or the intention to intrude on someone else’s clientele, because the claim based on Art. 1 and 2 of the Act on Combating Unfair Competition exists even if the competitor did not know that he was violating the sphere of another entrepreneur”.



ardless of the latter's registered office (Article 2(1)). The criteria for causing confusion in relation to the company or other markings of a competitive enterprise were analogous to misleading marking of goods. It was enough that the company's mark could mislead a potential buyer<sup>37</sup>, and the risk of confusion was verified according to the discriminative ability of the average purchasing public, which was based on the overall impression (sound or image) of a given sign<sup>38</sup>. An important novelty justifying the application of Art. 2 was the competitive nature of the injured company and the desire to acquire clients in the same territory. An important factor influencing the protection of enterprises under Art. 2 was also the size of the area where the competition took place. In the case of small enterprises, protection could be limited to one district or even a street.

Danger of confusion, pursuant to Art. 2, also occurred if the competitor marked the enterprise with his own name<sup>39</sup> or company, adding certain characteristic phrases that included someone else's name or company and the relationship between the competitor and this person or company, e.g.: "Kowalski's heir of entrepreneur X" or "Kowalski's former partner of X company". These additions, if true, were permitted<sup>40</sup> and could be used even without the permission of the person (company) whose name (company) was used. However, in a situation where the signs could be misleading as to the relationship between the competitor and the entrepreneur mentioned in the company addendum, then these signs fell under the prohibition contained in Art. 2 of the Act.

### 3.2 Large general clause

When analysing the structure of the Polish Act on Combating Unfair Competition of 1926, Art. 3, which was the so-called large general clause, a characteristic feature of this provision was a very broad definition of the scope of regulation, which covered the following behaviours:

- causing or likely to cause damage to the entrepreneur;
- not included in the torts of unfair competition specified in Art. 1 and art. 2 of the Act;

---

<sup>37</sup> M. Howorka, *op. cit.*, p. 7; see also the Supreme Court ruling of September 30, 1932, III.2.C. 63/32, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, z. 2, p. 469.

<sup>38</sup> A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 139–140.

<sup>39</sup> „An entrepreneur cannot be prohibited from including his name in the company name, even if this name is already included in the name of another company” – Supreme Court ruling of May 12, 1932, III Rw 785/32.

<sup>40</sup> The judgment confirming this thesis was the Supreme Court ruling of March 12, 1936, C II 2564/35, „Zbiór Orzeczeń SN, Izba Cywilna” 1936, poz. 396, p. 1025–1027, according to which „additions to the company of a limited liability company indicating the relationship of the partners should be true; Therefore, the addition of the word brothers in a company is unacceptable if the partners are not brothers”.

- characterized by illegality, *i.e.*, contradiction with applicable regulations or contrary to good customs, especially commercial honesty.

All these conditions had to exist together. Moreover, the legislator included in Art. 3 exemplary enumeration of acts that complement this norm<sup>41</sup>.

General clause from Art. 3 of the Act on Combating Unfair Competition consisted of two alternative premises, each of which bore the characteristics of a general clause:

- a) contradictions with applicable regulations;
- b) contradictions with good customs (merchant honesty)<sup>42</sup>.

As for the contradiction with applicable provisions, the act did not specify what provisions were being violated (the phrase was not specified). However, the content of this premise was not controversial in the doctrine and case law, hence it was not given much attention. Suffice it to say, that acts violating the Act or a subjective right granted under the Act were considered contrary to the applicable provisions<sup>43</sup>.

An activity contrary to applicable regulations was valued negatively because it violated a certain system of values imposed by the legislator. This system had to be looked at in the context of the purpose of the Act on Combating Unfair Competition, *i.e.*, through the prism of protecting the interests of the entrepreneur. For this reason, anything that led to the violation of these interests was assessed negatively. Such an axiological order was an extra-legal criterion that was the basis for valuation.

When it comes to the application of the criterion of “good customs”, this criterion has a rich origin in legislation. It certainly appeared in Roman law. Initially, it served as an incentive to make the law more flexible and more effective, and it meant violating the general principles of the legal system resulting from all the regulations<sup>44</sup>. Through evolution, it acquired an ethical meaning and encompassed

---

<sup>41</sup> Providing false information about the company (slandering the entrepreneur), “persuading” the company’s competitive bodies not to fulfil their official duties for the purposes of the competition, disclosing technical or commercial secrets of the company.

<sup>42</sup> The presence of two premises in this juridical construction resulted in calling it the so-called large general clause.

<sup>43</sup> It was not only about violating the provisions (civil and criminal law) of the Act on Combating Unfair Competition and the acts listed in this Act (Article 4(2) and (3), Article 7(1), Article 8(1) and Article 15) but also, for example, for violation of personal rights (right to a name), copyrights, property rights, police law or industrial law regulations regarding the protection of an entrepreneur – J. Szwaja, *op. cit.*, p. 486; see also: Supreme Court ruling of November 30, 1934, C II 1744/34, „Zbiór Orzeczeń SN, Izba Cywilna” 1935, item. 218, in which the Supreme Court stated that using someone else’s company to designate the products of your company falls under the concept of unfair competition by harming the entrepreneur by means of acts contrary to applicable regulations.

<sup>44</sup> “Roman lawyers were perfectly aware that issuing individual provisions by law is not sufficient to ensure the implementation of justice in commercial relations, because a party will always find a way to achieve its goal by skilfully moving between legal provisions. Therefore, Roman lawyers tried to

everything that was contrary to the ethical sense. As a result, conduct contrary to good customs meant a violation of the general principles of the legal system or an insult to the citizen's ethical sense<sup>45</sup>. "Good customs" were therefore the result of the influence of ethics and morality on the law<sup>46</sup>.

The concept of "good customs" appeared in the civil codes of the partitioned states that were in force on Polish lands after 1918 (in the Napoleonic Code of 1811, ABGB of 1811, BGB of 1896 and in the Svod Zakonow of 1832.)<sup>47</sup>. This term was also used by the German legislator in the second Act on Combating Unfair Competition of 1909.

In Poland, the term "good customs", apart from the Act on Combating Unfair Competition, also appeared in labour law, private international law, and the Code of Civil Procedure<sup>48</sup>. The presence of this term should also be emphasized in acts of public international law – international agreements to which the Polish state was a party<sup>49</sup>.

Contrary to good practices in the Act on Combating Unfair Competition of 1926, as an ill-defined phrase, was subject to judicial interpretation<sup>50</sup>. Due to the fact that the signs of good manners cannot be determined *in abstracto*, the legislator provided a clear interpretation guide, using the criterion of commercial honesty. The violation of the concept of good manners in a specific case was decided each

---

create rules resulting from all the principles of the legal system, which cannot be violated and which give the judge a guideline for assessing a particular case" – I. Koschembahr-Łyskowski, *Conventiones contra bonos mores w prawie rzymskim*, Kraków 1925, p. 7–8.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 14, 16.

<sup>46</sup> The relationship between morality, customs, and law was brilliantly captured by Z. Fenichel, *Pojęcie „dobrych obyczajów” w prawie polskim*, [in:] *idem*, *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studia*, Kraków 1936, p. 673–679.

<sup>47</sup> R. Longchamps de Berier, *Czynności prawne*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, vol. 1, Warszawa [no publication date], p. 195.

<sup>48</sup> See closer: Z. Fenichel, *op. cit.*, p. 689–702.

<sup>49</sup> In the Trade and Navigation Treaties concluded between Poland and Denmark on March 22, 1924 (Journal of Laws of the Republic of Poland No. 74, item 736) – in Art. 19; Poland and Iceland on March 22, 1924 (Journal of Laws of the Republic of Poland No. 74, item 734) – in Art. 7; Poland and the Netherlands on May 30, 1924 (Journal of Laws of 1925, No. 60, item 422) – in Art. 3; and others.

<sup>50</sup> An example of a judgment constituting a judicial interpretation was the Supreme Court ruling of May 20, 1932 (I C 2564/31): „The condition for the application of Art. 3 of the Act on Combating Unfair Competition is not only the existence of an economic advantage of one competitor over another, which is in itself a normal manifestation in commercial transactions, not prohibited by law, but also the use of this advantage with the intention of bringing the competitor to ruin”. In another ruling, the Court found it contrary to good manners and commercial honesty to include an insurance agent on the list of agents in arrears with the balance, when in fact the agent was not in arrears with this balance. See closer: Supreme Court ruling of January 10, 1936 (C III 520/34), „Zbiór Orzeczeń SN, Izba Cywilna” 1936, p. 1176–1183.

time by a judge who, based on all the circumstances of the case<sup>51</sup>, ruled based on the objective sense of positive values existing in merchant circles. The exponent of these positive values was the average moral level characteristic of a decent earning and economic life. This meant that it was unacceptable to assess interference in the sphere of good manners on the basis of the worldview and ideas of people with an excessively high sense of commercial honesty, as well as people tolerating grossly unethical commercial practices<sup>52</sup>. It was about what fair dealing actually considered permissible and what was impermissible. It is worth emphasizing that when qualifying an act as contrary to good customs (merchant honesty), the judge did not address the issue of whether the actor was aware of the violation of good customs or whether he was not aware of it.

As you can see, the Polish legislator gave priority to the objective criterion for assessing a given act as violating good manners (rules recognized by merchant circles), completely ignoring the subjective factor (judgments of the person committing the act of unfair competition).

The main motive for using two general clauses in the Act on Combating Unfair Competition of 1926 (in Article 1 and Article 3) was the legislator's belief in the need to create a very flexible and, therefore, effective civil law model for combating unfair competition. It was an original procedure, with no equivalent in the world legislation of that time.

## Bibliography

### Case law

Supreme Court ruling of 6.02.1929 r., Rw 2277/28, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 1929, item 461.

Supreme Court ruling of 12.05.1932 r., III Rw 785/32.

Supreme Court ruling of 20.05.1932 r., I C 2564/31.

Supreme Court ruling of 22.09.1932 r., Rw 838/32, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 1932, no. 8.

---

<sup>51</sup> The judge analysed the behaviour in terms of the content, motives and purpose of the action taken. For example: whoever failed to pay liabilities on time due to financial difficulties was not acting contrary to good commercial customs, and whoever withheld payments to cause the bankruptcy of a competitor was violating good customs. Another example is provided by the Supreme Court ruling of May 6, 1938, C III 827/36, according to which: „Selling goods in retail transactions below the price agreed contractually between the manufacturer or supplier and its recipient may, in special circumstances, be contrary to good customs and principles of commercial honesty”.

<sup>52</sup> A. Kraus, F. Zoll, *op. cit.*, p. 170–172. Traditionally, Polish doctrine also represented the view that a universally understood ethical criterion should be used to assess an act in terms of violating good morals. The basis of this view was the assumption that merchant ethics, as a uniform concept for everyone, is no different from the ethics of any other person or profession. E. Dąbrowski, *op. cit.*, p. 12.

- Supreme Court ruling of 30.09.1932 r., III.2.C. 63/32, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, vol. 2.
- Supreme Court ruling of 30.11.1934 r., C II 1744/34, „Zbiór Orzeczeń SN, Izba Cywilna” 1935, poz. 218.
- Supreme Court ruling of 17.09.1935 r., C II 806/35, „Przegląd Prawa Handlowego” 1936, no. 5.
- Supreme Court ruling of 18.10.1935 r., C I 122/35, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1936, poz. 267.
- Supreme Court ruling of 10.01.1936 r., C III 520/34, „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego, Izba Cywilna” 1936.
- Supreme Court ruling of 12.03.1936 r., C II 2564/35, „Zbiór Orzeczeń SN, Izba Cywilna” 1936, poz. 396.
- Supreme Court ruling of 18.05.1937 r., C II 2570/36, „Przegląd Prawa Handlowego” 1937, no. 9.
- Supreme Court ruling of 6.05.1938 r., C III 827/36.

## Literature

- Blumenfeld T., *Klientela jako przedmiot obrotu i ochrony prawnej*, Warszawa 1932.
- Bossowski F., *Ochrona przeciwko nieuczciwej konkurencji ze stanowiska prawa porównawczego oraz prawa rzymskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, z. 3.
- Dąbrowski E., *Nieuczciwe współzawodnictwo*, Warszawa 1929.
- Dolata T., *Geneza ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 2 sierpnia 1926 roku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2620, „Prawo” 2004, vol. CCXC.
- Dolata T., *Modele zwalczania nieuczciwej konkurencji w europejskiej nauce prawa początków XX wieku – zarys problematyki*, [in:] T. Kruszewski (ed.), *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, Wrocław 2011.
- Dolata T., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 roku. Charakterystyka ogólna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2887, „Prawo” 2006, vol. CCXCVIII.
- Dolata T., *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji na ziemiach polskich do 1926 roku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2758, „Prawo” 2005, vol. CCXCIV.
- Ehrlich M.J., *Przedsiębiorstwo jako przedmiot umownych stosunków obligacyjnych*, Tarnów 1934.
- Fenichel Z., *Pojęcie „dobrych obyczajów” w prawie polskim*, [in:] *idem*, *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studia*, Kraków 1936.
- Gierke J., *Handelsrecht und Schifffahrtsrecht*, Berlin 1938.
- Głębocki K., *Uwagi z powodu ustawy: „O zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, no. 43.
- Górnicki L., *Koncepcja prawa na przedsiębiorstwie Fryderyka Zolla*, [in:] *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy Środkowej: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice–Kraków 2009.
- Górnicki L., *Nieuczciwa konkurencja, w szczególności przez wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług, i środki ochrony w prawie polskim*, Wrocław 1997.
- Górnicki L., *Wpływ obcych ustawodawstw i doktryny prawa na polską kodyfikację prawa prywatnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, „ZNUJ. Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa. Zeszyty Prawnicze”, Z. 13, A. Korobowicz, M. Stus (eds.), *Korzenie i tradycje współczesnego prawa cywilnego w zjednoczonej Europie*, Kraków 2005.

- Górnicki L., *Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP*, „Prawo i Wiąż” 2022, no. 4 (42).
- Howorka M., *Ustawa z dnia 2-go sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Poznań 1926.
- Hryniewiecki J., *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Świat Kupiecki” 1926, no. 41.
- Isay R., *Das Recht am Unternehmen*, Berlin 1910.
- Jastrzębski M., *Kwiatek ustawodawstwa*, „Prawda” 1926, no. 45.
- Knypl T., *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji w Polsce i w Europie*, Sopot 1994.
- Koschembahr-Lyskowski I., *Conventiones contra bonos mores w prawie rzymskim*, Kraków 1925.
- Kraus A., Zoll F., *Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z objaśnieniami*, Poznań 1929.
- Kuratow-Kuratowski R., *La nouvelle legislation polonaise sur la repression de la concurrence deloyale*, “Bulletin Mensuel de la Societe de Legislation comparee” 1927, no. 7–9.
- Longchamps de Berier R., *Czynności prawne*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, vol. 1, Warszawa [no publication date].
- Mayzel M., *O zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1926, no. 5.
- Namitkiewicz J., *Uwagi nad polską ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1927, no. 6 i 7.
- Peretz A., *Z powodu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1926, no. 9.
- Preussner-Zamorska J., *Problematyka klauzul generalnych na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1998, z. 4.
- Rosenblüth I., *Egzekucja na przedsiębiorstwie*, „Przegląd Notarialny” 1928, no. 1–2.
- Siebert W., *Verwirkung und Unzulässigkeit der Rechtsausübung*, Marburg 1934.
- Szwaja J., *Die Genese der Generalklausel des neuen polnischen UWG*, “Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht” 1996, no. 4.
- Wójcik K., *Teoretyczna konstrukcja klauzuli generalnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990.
- Zoll F., *Prawa na dobrach niematerialnych*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, ed. Z. Cybichowski, vol. 2, Warszawa [no publication date].
- Zoll F., *Prawo cywilne, t. 2, Prawa rzeczowe i rzeczowym podobne*, Poznań 1931.
- Zoll F., *Projekt ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji a sprawa kredytu realnego dla przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, vol. 3.
- Zoll F., *Przedsiębiorstwo – przedmiotem własności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925.

Nadiya Naluzhna

*Wrocław*

ORCID: 0009-0006-3246-8347

## Konstytucje Ukraińskiej Republiki Ludowej oraz Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej z 1918 roku

Constitutions of the Ukrainian People's Republic and West Ukrainian  
People's Republic of 1918

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie tworzenia Konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej z 29 kwietnia 1918 r. oraz Tymczasowej Ustawie Zasadniczej Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej z 13 listopada 1918 r. Autorka w artykule przedstawia system organów państwowych Ukraińskiej Republiki Ludowej, który formował się w okresie przed tworzeniem Konstytucji, pracami nad Konstytucją z 29 kwietnia 1918 r. i jej podstawowymi założeniami. W dalszej części artykułu zanalizowana jest problematyka związana z Tymczasową Ustawą Zasadniczą z 13 listopada 1918 r. Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. Dalej autorka poddaje badaniu niewielki akt prawny, liczący zaledwie pięć artykułów, zwany Tymczasową Ustawą Zasadniczą, który regulował tylko kilka kwestii dotyczących nazwy, granic, suwerenności, systemu przedstawicielskiego oraz herbu i pieczęci Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. W zakończeniu autorka dowodzi, że konstytucje z 1918 r. były pierwszą próbą tworzenia demokratycznego ustroju konstytucyjnego niepodległego Państwa Ukraińskiego, choć były niedoskonałe. Stanowiły one tylko deklaracje ustrojowe, ponieważ nie rozstrzygały zawiłych problemów politycznych i prawnych. Nigdy nie weszły w życie, pozostały ważnymi dokumentami historycznymi ukazującymi drogę do tworzenia następnych konstytucji.

### Słowa kluczowe

Ukraińska Republika Ludowa, Zachodnioukraińska Republika Ludowa, Uniwersał, trójpodział władz, prawa i obowiązki obywatelskie

### Abstract

The article focuses on analyzing the formation of the Constitution of the West Ukrainian People's Republic of 29 April 1918 and the Provisional Basic Law of 13 November 1918. The author of the article analyzes the system of state bodies of the West Ukrainian People's Republic which was formed in the period prior to the creation of the Constitution, the work on the Constitution of 29 April 1918 and its basic principles. Subsequently, the article analyzes the issues related to the Provisional Basic Law of 13 November 1918. The author examines further a small piece of legislation, with only five articles, called the Provisional Basic Law, which regulated only a small

number of issues concerning the name, borders, sovereignty, the representative system, and the coat of arms and the seal of the West Ukrainian People's Republic. In conclusion, the author argues that the Constitutions from 1918 were the first attempt to create a democratic constitutional system of the independent Ukrainian state, although they were imperfect. They only represented constitutional declarations, as they did not resolve any intricate political and legal issues. They never came into force. They remained important historical documents leading the way for the creation of subsequent constitutions.

### Keywords

Ukrainian People's Republic, West Ukrainian People's Republic, Universal, tripartite governance, civil rights and duties

## 1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszej pracy jest Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej oraz Tymczasowa Ustawa Zasadnicza Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. Problem ten jest w Polsce zagadnieniem mało znanym, ponieważ brak w języku polskim literatury prawniczej na ten temat. Źródła ukraińskie powstały po zakończeniu I wojny światowej, a zaczęły się kształtować już w jej trakcie. W pracy zastosowana została metoda historyczno-prawna oraz dogmatyczno-prawna.

W publikacji wskazuję, że odrodzenie państwa na wschodnich ziemiach ukraińskich, a także na zachodnich ziemiach ukraińskich, wchodzących w skład Austro-Węgier, nastąpiło pod znaczącym wpływem wydarzeń politycznych.

Niniejsza praca obejmuje okres przed tworzeniem konstytucji, tzn. okres powstania Ukraińskiej Republiki Ludowej (URL) oraz Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej (ZURL), dwóch tworów państwowych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Celem pracy jest zbadanie prawnych oraz politycznych aspektów tworzenia Konstytucji URL z 1918 r., a także Tymczasowej Ustawy Zasadniczej, uchwalonej przez ZURL, oraz wykazanie, że oba te akty konstytucyjne nie weszły w życie ze względu na sytuację polityczną, w tym walki pomiędzy ukraińskimi stronnictwami politycznymi oraz partiami. Szczegółowej analizie poddaję postanowienia obu konstytucji, przyrównując je do modelu ustrojowego ówczesnych państw demokratycznych. W zakończeniu zaznaczam, że po połączeniu URL z ZURL nie zawarto odpowiednich umów prawno-państwowych, a tylko umowy o charakterze politycznym. Nie ratyfikowano także na drodze ustawowej dokonanych ustaleń, dotyczących organów państwowych obu połączonych państw<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A.H. Slusarenko, M.B. Tomenko, *Istoriya Ukrajinśkoji konstytuciji*, Kyjiw 1993, s. 124.



## 2. Ukraińska Republika Ludowa

Ukraińska Republika Ludowa (Ukrajinska Narodna Respublika) to państwo ukraińskie ze stolicą w Kijowie, które 20 listopada 1917 r. po przewrocie bolszewickim w Petersburgu, proklamowała w III Uniwersale – pierwszym akcie o charakterze konstytucyjnym – Centralna Rada.

Aby zrozumieć dynamikę tworzenia URL, należy za punkt wyjścia wziąć nie rok 1917, a 1914 – czyli rok rozpoczęcia pierwszej wojny światowej oraz lata 1914–1923, czas wielkich zmian geopolitycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Rewolucja na Ukrainie nie może być traktowana jako część rewolucji rosyjskiej, ponieważ objęła ona tę część ziem ukraińskich, które nigdy nie wchodziły w skład imperium rosyjskiego: Bukowinę, Galicję, Zakarpacie. Dlatego też rewolucja ukraińska była częścią szerszego problemu geopolitycznej transformacji, która objęła całą Środkową i Wschodnią Europę. Rewolucja ukraińska w odróżnieniu od rosyjskiej miała inny program polityczny: jej celem była nie zmiana władzy politycznej w państwie, lecz budowa państwa dla narodu, który tego państwa nie posiadał. Dlatego też przypadek ukraiński był bardziej podobny do rewolucji narodowych Polaków, Czechów, Słowaków, Finów, Litwinów<sup>2</sup>.

Pierwsza wojna światowa wprowadziła ziemie ukraińskie w centrum wielkich przemian geopolitycznych Europy Środkowej i Wschodniej, dlatego że w walce o hegemonię nad tym regionem starli się dwaj przeciwnicy: Austro-Węgry i Niemcy z jednej strony oraz Rosja z drugiej. Ukraina z licznymi zasobami ludzkimi i bogactwami naturalnymi była jednym z głównych celów dla każdego z nich. Wojna silnie zdynamizowała kwestię narodową, która znalazła swój wyraz w odrębności rewolucji, dlatego tak wielkie znaczenie miało utworzenie w Kijowie 17 marca 1917 r. Centralnej Rady, która wzięła na siebie zadanie reprezentowania politycznych interesów Ukraińców przed Rządem Tymczasowym, a na jej czele niezwłocznie stanął Mychajło Hruszewskij, nadając jej działalności jasny kierunek: żądanie narodowej i terytorialnej autonomii Ukrainy w Rosyjskiej Republice Federacyjnej. Głosząc swą wierność ideałom przebudowy Rosji w duchu federacyjnym, ukraińscy liderzy pozostawali wierni swoim poprzednim zobowiązaniom wobec narodów nierosyjskich. Ten ruch ukraiński był jednym z najbardziej masowych spośród wszystkich ruchów narodowych i dlatego słusznie pretendował do miana przywódcy<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> K. Horila, *Istorijska Ukrajinśkoji konstytuciji. Materialy IV Wseukrajinskoji naukowo-praktycznoji konferenciji*, Czerkasy 2019.

<sup>3</sup> *Konstytucija Ukrainy*, Werchowna Rada Ukrainy. Ofic. Wyd. Parlam. Wyd. Zakony Ukrainy, Kyjiw 2015, s. 103.

Rzeczywiście przyjął on tę rolę na zwołanym przez Centralną Radę w Kijowie 21–27 września Zjeździe Narodów, na którym Mychajło Hruszewskij zapewnił uczestników, że ukraińscy socjaliści postrzegają federację nie „jako stadium przejściowe przed niepodległością, ale jako drogę do nowych perspektyw, które dawno już otworzyły się przed czołowymi mózgami ludzkości, jako drogę do federacji europejskiej, a w przyszłości – do federacji światowej”<sup>4</sup>.

Od początku grudnia losy Ukrainy, podobnie jak całej Europy Wschodniej, ważyły się nie w Kijowie, lecz w Brześciu, gdzie toczyły się rozmowy pokojowe między państwami centralnymi a bolszewicką Rosją. Rządy Austro-Węgier i Niemiec dążyły do zbliżenia z URL.

Podpisanie pokoju miało miejsce 8 lutego 1918 r. Wszystkie cztery zwycięskie państwa uznały niepodległość Ukrainy w granicach mniej więcej zgodnych z granicami ukraińskich terenów etnicznych.

Traktat pokojowy z państwami centralnymi wymagał od Ukrainy, aby jako organizm państwowy całkowicie oddzieliła się od Rosji, dlatego 25 stycznia 1918 r., podczas przerwy w rozmowach brzeskich, Centralna Rada IV Uniwersałem proklamowała niepodległość Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>5</sup>.

Delegacje Niemiec i Austro-Węgier zgodziły się na przyłączenie Chełmszczyzny, Podlasia i Nadsania<sup>6</sup>. Państwa Czwórprzymierza obiecały rządowi Ukraińskiej Republiki Ludowej pomocy wojskowej w wojnie z rosyjskimi bolszewikami, pod warunkiem, że będzie on dostarczał żywność do Niemiec i Austro-Węgier: 60 mln pudów chleba, 2,75 mln pudów mięsa, 400 mln jaj i innych produktów rolnych. Gdy zgodnie z warunkami pokoju brzeskiego 18 lutego wkroczyły na Ukrainę wojska austro-niemieckie, nie napotkały na swej drodze żadnego poważnego oporu, ponieważ całkowicie odizolowana i bezwładna Centralna Rada nie mogła zapewnić regularnych dostaw zboża i wywozu żywności, co obiecała w Brześciu<sup>7</sup>. Niemieckie i austriackie dowództwo, rozczarowane brakiem współpracy z Centralną Radą, pragnęło zastąpić ją skuteczniejszym i bardziej posłusznym rządem. Ukraińscy ziemianie, czyli posiadacze ziemi, którzy sprzeciwiali się idei jej uspołecznienia,

<sup>4</sup> J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, tłum. K. Kotyńska, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000, s. 128.

<sup>5</sup> R. Galuba, „*Niech nas rozsządzi miecz i krew...*”. *Konflikt polsko-ukraiński o Galicję Wschodnią w latach 1918–1919*, Poznań 2004.

<sup>6</sup> W. Baluk, *Ukraina*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.

<sup>7</sup> W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.

jeszcze wiosną 1917 r. utworzyli Ukraińską Partię Demokratyczno-Włościańską, a w połowie kwietnia 1918 r. nawiązała ona kontakt z dowództwem niemieckim. Podczas prób przeciwdziałania spiskowi rząd ukraiński okazał swą bezradność<sup>8</sup>.

Dnia 29 kwietnia 1918 r. Centralna Rada odbyła swoje ostatnie posiedzenie, na którym uchwaliła projekt Konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej. Rada ta weszła do historii jako ruch sprawczy narodowej mobilizacji ukraińskich mas oraz proklamowania Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>9</sup>.

W dniach 18 stycznia 1919 r. – 21 stycznia 1920 r. delegacja URL wzięła udział w Paryskiej Konferencji Pokojowej Ententy, gdzie decydowano o przyszłości spornych ziem państw europejskich, które były po stronie przegranej w I wojnie światowej. Ukraińska Republika Ludowa próbowała zyskać międzynarodowe uznanie, jednak w planach Ententy nie było miejsca dla utworzenia niezależnego państwa ukraińskiego. Było to sprzeczne ze stanowiskiem Wielkiej Brytanii, która opowiadała się za ideą „zjednoczonej i niepodzielnej Rosji”, oraz Francji, która próbowała wzmocnić Polskę kosztem zachodnich ziem ukraińskich, aby powstrzymać postęp bolszewizmu na Zachodzie. Pewne obawy państw zachodnich wiązały się z niemożnością zorganizowania przez URL dużej regularnej armii i groźbą rozprzestrzeniania się idei socjalistycznych w państwie.

Ukraińska Republika Ludowa nie została oficjalnie uznana, zamiast tego Polska otrzymała zakrojoną na szeroką skalę pomoc militarną, która została częściowo wykorzystana przeciwko Ukraińskiej Armii Galicyjskiej<sup>10</sup>.

Dnia 22 stycznia 1919 r. Ukraińska Republika Ludowa połączyła się z Zachodnioukraińską Republiką Ludową, która powstała w październiku 1918 r. w wyniku upadku Austro-Węgier po I wojnie światowej<sup>11</sup>.

### 3. Zachodnioukraińska Republika Ludowa

Gdy późną jesienią 1918 r. w Ukrainie Wschodniej ważyły się losy URL, na ziemiach zachodnioukraińskich zbliżały się wydarzenia, które przenosiły kwestię ukraińską na zupełnie inną płaszczyznę. Wydarzenia w Galicji zmieniały dotychczasowe ukraińskie działania z wyłącznie wewnętrznej sprawy byłego imperium rosyjskiego

---

<sup>8</sup> W.F. Hodowaneć, *Konstytucyjne prawo Ukrainy: konspekt lekcji*, Kyjw 2000, s. 216.

<sup>9</sup> D. Doroszenko, *Istorijska Ukrainy*, Użhorod 1932.

<sup>10</sup> O. Hałyczanśkyj, *Naczernk proektu Derżawnoho zakonoladu dla „Ukrajnińskoji Trudowoji Respubliky”*, [www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919\\_24.html](http://www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html) [dostęp: 15.12.2023].

<sup>11</sup> M. Hruszewśkyj, *Chto taki ukrajinci i czoho wony choczut’*, tom 1–2, Kyjw 1991, s. 72–75.

w problem zaprowadzenia stabilnego ładu politycznego w całej Europie Środkowej i Wschodniej.

W przededniu I wojny światowej znaczna część ziem ukraińskich – Galicja Wschodnia, Bukowina i Zakarpacie – wchodziła w skład Austro-Węgier. Kiedy w październiku 1918 r., w warunkach militarnej klęski bloku austro-niemieckiego i narodowowyzwoleńczej walki narodów, Austro-Węgry rozpadły się na kilka niepodległych państw, Ukraińcy zaczęli podejmować zdecydowane kroki w celu utworzenia własnego państwa na zachodnich ziemiach ukraińskich<sup>12</sup>.

Zachodnioukraińska Republika Ludowa (Zachidno-Ukraińska Narodna Respublika – ZUNR), która do 13 listopada 1918 r. nosiła nazwę: Państwo Ukraińskie, istniała na terenach Zachodniej Ukrainy ze stolicą we Lwowie, w latach 1918–1919. Państwo to pojawiło się po I wojnie światowej, w czasie upadku monarchii austro-węgierskiej<sup>13</sup>.

Dnia 18 października 1918 r. we Lwowie na zebraniu ukraińskich posłów do wiedeńskiego parlamentu, deputowanych do sejmu galicyjskiego i bukowińskiego oraz przedstawicieli ukraińskich partii politycznych obu prowincji utworzona została Ukraińska Rada Narodowa (Ukrajinska Nacionalna Rada – UNR). Miała ona wypracować własny plan rozwiązania kwestii ukraińskiej. Polityka kierownictwa Ukraińskiej Rady Narodowej doprowadziłaby do klęski, gdyby nie grupa młodych ukraińskich polityków i strzelców siczowych. W tym samym czasie, gdy w Wiedniu austriacka Rada Ministrów debatowała nad sprawą Galicji Wschodniej, tajny Ukraiński Komisarz Wojskowy wydał rozkaz zdobycia przez wojsko władzy we Lwowie. Dowództwo operacji objął sotnik Dmytro Witowskyj, który 29 października przybył do Lwowa z Czerniowiec. Członkowie URN zostali powiadomieni o powstaniu wojskowym już po wydaniu rozkazów i rozporządzeń dotyczących zajęcia Lwowa przez oddziały ukraińskie. Operacja została przeprowadzona błyskawicznie i bez rozlewu krwi. Oddziały ukraińskie zajęły wszystkie budynki państwowe, wojskowe i ważne obiekty Lwowa, oprócz dworca kolejowego. Na Ratuszu wywieszono błękitno-żółtą flagę. Mieszkańcy miasta, którzy w nocy z 30 na 31 października kładli się spać jeszcze jako poddani imperium austriackiego, rano obudzili się jako obywatele państwa ukraińskiego: od 9 listopada, zgodnie z oficjalną nazwą, Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej.

<sup>12</sup> N.M. Batanowa, *Istoriczni wytoky instytutu konstytucyjno-prawowoji widpowidalnosti*, „Prawo wa Derżawa” 2015, nr 26.

<sup>13</sup> M. Kopylenko, O. Kopylenko, *Ewolucija ukrajinskocho konstytucjonalizmu*, „Prawo Ukrainy” 1992, nr 6.

Dnia 13 listopada 1918 r. UNR zatwierdziła konstytucyjne podstawy nowo utworzonego państwa, tj. Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, a mianowicie „Tymczasową Ustawę Zasadniczą o niepodległości państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej”<sup>14</sup>.

Zachodnioukraińska Republika Ludowa objęła tereny Galicji Wschodniej, Bukowiny i Zakarpacia. Dnia 1 listopada rozpoczęła się wojna polsko-ukraińska. Polska była w niej wspierana przez kraje Ententy, przede wszystkim przez Republikę Francuską. Dnia 11 listopada od ZURL odłączona została Bukowina. Ostatecznie terytoria ZURL zostały zajęte 18 lipca 1919 r., podczas wojny polsko-ukraińskiej, przez Polskę, Królestwo Rumunii i Republikę Czechosłowacką. Do 15 marca 1923 r. rząd ZURL przebywał na emigracji.

Dnia 19 października 1918 r. UNRada proklamowała państwo ukraińskie – początkowo przekształcone w konfederację niepodległych państw wszystkich narodów wchodzących dawniej w skład Austro-Węgier – na całym ukraińskim terytorium etnicznym Galicji, Bukowiny i Zakarpacia. Mieszkańcy Bukowiny poparli deklarację niepodległości w Bukowińskiej Licheni<sup>15</sup>. Postanowiono opracować demokratyczną konstytucję.

Jednak 31 października 1918 r. władze we Lwowie dowiedziały się o przybyciu do miasta Polskiej Komisji Likwidacyjnej (powołanej 28 października 1918 r. w Krakowie), która miała przejąć władzę nad Galicją od austriackiego namiestnika i włączyć ją do Polski. UNRada podniosła kwestię przekazania pełni władzy w Galicji i na Bukowinie rządowi austriackiemu. Jednak austriacki gubernator Galicji, generał Karl von Huyn, kategorycznie odmówił przyjęcia ukraińskiej delegacji. Następnie na wieczornym posiedzeniu Ukraińskiego Generalnego Komisariatu Wojskowego (UGKW) 31 października 1918 r. podjęto decyzję o przejęciu władzy we Lwowie siłą zbrojną<sup>16</sup>.

Dnia 1 listopada 1918 r. UNRada rozpoczęła wysyłanie notatek telegraficznych o utworzeniu państwa ukraińskiego. Okazało się to trudnym zadaniem, ponieważ kraje zachodnie odmówiły nawiązania jakiegokolwiek łączności z rządem „nieistniejącego” państwa. Rząd szwedzki i jego ambasady pomogli rozwiązać tę kwestię, przekazując światu noty prezydenta Jewhena Petruszewycza.

---

<sup>14</sup> I. Łysiak-Rudnyćkyj, *Miż istorijeju i politykoju*, „Suczasnist” 1973.

<sup>15</sup> T. Olszański, *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1993.

<sup>16</sup> J. Nieścioruk, *Z zagadnień ustroju i polityki wewnętrznej Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej*, [https://shron1.chtyvo.org.ua/Niescioruk\\_Jaroslaw/Z\\_zagadnien\\_ustroju\\_i\\_polityki\\_wewnetrznej\\_Zachodnio-Ukraińskiej\\_Republiki\\_Ludowej\\_w\\_latah\\_1918\\_1919.pdf?PHPSESSID=9ks2vvi3v-c4jp6fvm4tkg8v8c1](https://shron1.chtyvo.org.ua/Niescioruk_Jaroslaw/Z_zagadnien_ustroju_i_polityki_wewnetrznej_Zachodnio-Ukraińskiej_Republiki_Ludowej_w_latah_1918_1919.pdf?PHPSESSID=9ks2vvi3v-c4jp6fvm4tkg8v8c1) [dostęp: 15.12.2023].

Dnia 9 listopada 1918 r. UNRada utworzyła tymczasowy organ wykonawczy, który 13 listopada 1918 r. został przekształcony w rząd – Sekretariat Stanu ZURL<sup>17</sup>. Tego dnia organ ten zatwierdził podstawy konstytucyjne nowo utworzonego państwa, tj. „Tymczasową Ustawę Zasadniczą o niepodległości państwowej ukraińskich ziem byłej monarchii austro-węgierskiej”, zgodnie z którą nazwano je „Zachodnio-ukraińską Republiką Ludową”. Granice ZURL zostały ustalone zgodnie z „Mapą etnograficzną monarchii austriackiej” (1855).

Dnia 26 listopada 1918 r. została wysłana nota dyplomatyczna do prezydenta USA Woodrowa Wilsona. Pod koniec 1918 r. w Hotelu Francuskim w Wiedniu utworzono Ukraińską Służbę Prasową, która wkrótce stała się głównym ukraińskim centrum informacyjnym i propagandowym w Europie.

Nader ważnym wydarzeniem było to, że 1 grudnia 1918 r. w Fastowie delegacja ZURL wraz z Dyrektoriatem Ukraińskiej Republiki Ludowej uchwaliła wstępny traktat (porozumienie) dotyczący połączenia tych dwóch państw, który 3 stycznia 1919 r. został ostatecznie zatwierdzony przez najwyższy organ państwa<sup>18</sup>.

Władze centralne ZURL, po miesięcznym pobycie w Tarnopolu, przenieśli się 2 stycznia 1919 r. do Stanisławowa. Ponad 130 delegatów wzięło udział w 3 sesjach UNRady (2–4 stycznia, 4–15 lutego, 3–15 kwietnia 1919 r.), na których utworzono 10 komisji: ziemską, wojskową, ustawodawczą, odbudowy technicznej, finansową, szkolną, spraw zagranicznych, opieki społecznej, komunikacji i administracyjną<sup>19</sup>.

Nowy rząd utworzono 4 stycznia 1919 r. Na jego czele stanął Sydir Hołubowycz, natomiast pod przewodnictwem J. Petruszewycza powstał 9-osobowy wydział UNRady.

Dnia 21 stycznia 1919 r. przedstawiciele Kongresu Wszechkarpackiego Stepan Kłoczurak i Dmytro Kłympusz przekazali rządowi ZURL w Stanisławowie decyzję ludności regionu o przyłączeniu ziem Zakarpacia do Ukrainy. Dzień później, w Kijowie, na placu Świętej Sofii, podczas uroczystej manifestacji ogłoszono, że „od dziś Ukraina Zachodnia łączy się z Wielką Ukrainą w jeden niepodzielny organizm, zjednoczone i suwerenne państwo”. Od chwili proklamowania aktu o zjednoczeniu Zachodnioukraińska Republika Ludowa otrzymała nazwę: Zachodnioukraińskie Obwody Ukraińskiej Republiki Ludowej (ZOURL).

Przed podpisaniem Umowy warszawskiej z 1920 r. między państwem ukraińskim a Polską, zwłaszcza zaś po nim, ten akt zjednoczenia został wypowiedziany

<sup>17</sup> B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, Warszawa 2016.

<sup>18</sup> R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.

<sup>19</sup> A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999.

przez władze ukraińskie jako wyraz protestu przeciwko niekonsekwencji działań ze strony Symona Petlury, o czym poinformowano przedstawiciela misji dyplomatycznej państwa ukraińskiego w Warszawie i rząd Polski. Od tego momentu, a formalnie do 1923 r., państwo zachodnioukraińskie istniało oddzielnie<sup>20</sup>.

Dnia 8 grudnia 1919 r. Rada Najwyższa Ententy, uznając linię Curzona za wschodnią granicę, prawnie zatwierdziła zajęcie przez Polskę ziem ukraińskich: obwodu chełmskiego, łemkowskiego, Podlasia i Nadsania.

#### **4. Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej z 29 kwietnia 1918 r.**

Na ostatnim posiedzeniu Rady Centralnej w dniu 29 kwietnia 1918 r.<sup>21</sup> wysłuchano i zatwierdzono projekt ustawy zasadniczej, czyli Konstytucji UNR, „Statutu o ustroju państwa, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej”, ale nie wystarczyło czasu na jej promulgację i ogłoszenie. Dlatego nie uprawomocniła się ona i nie weszła w życie, lecz pozostała ważnym historyczno-prawnym dokumentem epoki kształtowania się państwa ukraińskiego w latach 1917–1918<sup>22</sup>.

„Statut o ustroju państwa, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej” był przygotowywany na wzór demokratycznych konstytucji Europy i Stanów Zjednoczonych<sup>23</sup>.

Analiza Konstytucji UNR z czasów Rady Centralnej w jej ostatecznej wersji daje podstawy do stwierdzenia, że z prawnego punktu widzenia nie była ona wystarczająco profesjonalna. Autorzy tej ustawy zasadniczej (A. Stepanenko i jego koledzy z komisji) nie wyróżniali się wysokim przygotowaniem teoretycznym w sprawach budowania państwa, co wynikało z warunków, w jakich rozwijała się przedrewolucyjna elita ukraińska<sup>24</sup>.

Konstytucja ta nie została wprowadzona w życie, gdyż przyjęto ją w ostatnim dniu istnienia Rady Centralnej, tj. 29 kwietnia 1918 r.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> R. Aleksy, *Isnuwannia praw ludyny*, „Prawo Ukrainy: Jurydyczny żurnal”, Kyjiw 2011, nr 8, s. 121–125.

<sup>21</sup> *Konstytucyjna reforma w ocinkach ekspertiw: sociolohiczni. doslidzennia*, „Nacionalna bezpeka i oborona” 2015, nr 4/5, s. 60–64.

<sup>22</sup> M. Łozynśkyj, *Hałyczyna*, Wideń 1921.

<sup>23</sup> Zob. bliżej: O. Ejchelman, *Proekt Konstytuciji osnov derżawnych zakoniw UNR*, Kyjiw, Tarniw 1920–1921, *passim*.

<sup>24</sup> L. Garlicki (red.), *Konstytucja Ukrainy*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1999.

<sup>25</sup> I. Nahajewśkyj, *Istorija Ukrajińskoj Derżawy dwadciatoho stolittja*, Kyjiw 1994.

Ustawa ta uznawała wszelkie konstytucyjne wolności obywateli URL, a mniejszościom narodowym, aby utrzymać ich lojalność, nadawała specjalne prawa publiczne i zapewniała prawo do autonomii narodowo-personalnej. W stosunku do mniejszości narodowości rosyjskiej, żydowskiej i polskiej prawo do narodowo-personalnej autonomii zostało nadane na mocy tej ustawy. Inne narodowości, takie jak białoruska, czeska, mołdawska, niemiecka, tatarska, grecka i bułgarska, mogły skorzystać z tego prawa, jeśli do Sądu Generalnego został zgłoszony wniosek od każdej narodowości z osobna, podpisany przez co najmniej 10 000 obywateli URL, którzy zadeklarowali swoją przynależność do tej narodowości. Najwyższym organem ustawodawczym Związku Narodowego było Narodowe Zgromadzenie Konstytucyjne, wybierane na podstawie równego, bezpośredniego i tajnego głosowania, z uwzględnieniem zasady reprezentacji proporcjonalnej. Najwyższym organem wykonawczym Związku była Rada Narodowa, wybierana przez Zgromadzenie Narodowe. Jednakże wszelkie uchwały odnoszące się do kompetencji Związku Narodowego musiały być rozpatrzone i zatwierdzone przez Ogólnoludowe Zgromadzenie Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>26</sup>.

Podstawowe założenia przyszłego ustroju państwa były według Konstytucji następujące:

- 1) władza ustawodawcza w kraju należała do Zgromadzenia Ludowego;
- 2) władza sądownicza – do Sądu Generalnego;
- 3) władza wykonawcza – do Rady Ministrów Ludowych.

Została ogłoszona równość wszystkich obywateli, nietykalność osobista, własności, została anulowana kara śmierci. Jednak w Konstytucji granice państwa, język państwowy, symbole oraz formy własności nie były jasno określone.

Władzę ustawodawczą sprawowało Zgromadzenie Narodowe, wybierane w głosowaniu powszechnym<sup>27</sup>. Zgromadzenie rozpatrywało i zatwierdzało ustawy, traktaty międzynarodowe, wypowiadało wojnę i kontrolowało Radę Ministrów. Rada Ministrów sprawowała władzę wykonawczą. Najwyższą instytucją sądowniczą był Sąd Generalny wybierany przez Zgromadzenie Narodowe; pełnił funkcje kasacyjne wobec wszystkich sądów, orzekał w sprawach członków Zgromadzenia Narodowego i ministrów.

Rozdział I Konstytucji – „Postanowienia ogólne” – stanowił, że po przywróceniu prawa państwowego – w celu lepszej obrony swojego terytorium, pewniejszego stanowienia prawa i ochrony wolności, kultury i dobra swoich obywateli,

<sup>26</sup> N. Połońska-Wasylenko, *Istoria Ukrajiny 1900–1923*, Kyjiw 1991.

<sup>27</sup> W. Holubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze do niepodległości (1918–1920). W setną rocznicę*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XIV, z. 1.



Ukraińska Republika Ludowa została proklamowana i obecnie jest suwerennym i niepodległym państwem.

Konstytucja stanowiła, że suwerenne prawo w URL należało do narodu ukraińskiego, czyli wszystkich obywateli URL. Naród korzystał z tego suwerennego prawa poprzez Zgromadzenie Narodowe Ukrainy<sup>28</sup>. Stwierdzano też, że terytorium URL jest niepodzielne i bez zgody Zgromadzenia Narodowego, wyrażonego większością 2/3 głosów obecnych członków, nie mogła nastąpić żadna zmiana granic Republiki ani stosunków prawno-państwowych jakiegos terytorium przynależnego do Republiki. Nie naruszając swojej jednolitej władzy, URL przyznał swoim ziemiom, parafiom i gminom prawo do szerokiego samorządu, zachowując zasadę decentralizacji<sup>29</sup>. URL przyznał narodom Ukrainy żyjącym w granicach państwa prawo do nadania prawom kulturalnym przewidzianym w konstytucji ram organizacyjnych.

W rozdziale II Konstytucji zawarte zostały prawa obywateli Ukrainy. Za obywatela URL uważało się każdą osobę, która nabyła to prawo zgodnie z procedurą przewidzianą przez prawo URL. Obywatel URL nie mógł posiadać jednocześnie obywatelstwa innego państwa. Mógł on zrzec się praw obywatelskich, składając wniosek do Rządu URL w trybie przewidzianym przez ustawę. Jedynie uchwała Trybunału Republiki mogła pozbawić obywatela URL praw obywatelskich. Kwalifikacja prawna, obywatelska i polityczna obywatela URL rozpoczynała się w wieku 20 lat. Prawo URL nie różnicowało praw i obowiązków mężczyzny i kobiety. Obywatele URL mieli równe prawa obywatelskie i polityczne. Urodzenie, wiara, narodowość, wykształcenie, majątek, podatki nie dawały żadnych przywilejów. W aktach URL nie można było używać żadnych tytułów<sup>30</sup>. Obywatele URL i nieobywatele nie mogli być przetrzymywani na jej terytorium bez postanowienia sądu, chyba że przyłapano ich na gorącym uczynku. Ale nawet w takim wypadku osoba taka musiała zostać zwolniona nie później niż w ciągu 24 godzin, jeżeli sąd nie ustalił jakiegos sposobu jej przetrzymywania. Obywatel URL ani cudzoziemiec na jej terytorium nie mógł być karany śmiercią, karami cielesnymi lub w inny poniżający sposób naruszający godność ludzką ani też konfiskatą mienia<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> S. Hołowatyj, *Tak czym że naprawdu je Konstytucija Pyłypa Orłyka?*, „Prawo Ukrainy” 2016, nr 1, s. 113–129.

<sup>29</sup> W. Honeczarenko, *Konstytucija Ukrajinskoji RSR 1937 r.*, „Wisnyk Akademiji prawowych nauk Ukrainy” 2012, nr 2, s. 75–83.

<sup>30</sup> M. Hultaj, *Witeczyniana konstytucyjna dumka wid nowych czasiw do utwierdżennia radiańskoj włady*, „Wisnyk Konstytucyjnoho Sudu Ukrainy” 2016, nr 1, s. 75–87.

<sup>31</sup> O.C. Dudczenko, *Prawowe rehuluwannia formuwannia ta dijalnosti narodnych komisariatiw URSR w perszj połowyni 1920-ch rr.*, „Czasopys Kyjiwśkocho Uniwersytetu Prawa” 2015, nr 1, s. 26–30.

Domowe ognisko uznane było za nietykalne. Żadna jego kontrola nie mogła odbyć się bez postanowienia sądu. W pilnych przypadkach organy ścigania mogły naruszyć ten immunitet nawet bez nakazu sądu, ale i w takiej sytuacji postanowienie sądu musiało zostać wydane na wniosek obywatela nie później niż w ciągu 48 godzin od zakończenia kontroli<sup>32</sup>.

Zagwarantowano tajemnicę korespondencji. Organy państwowe nie miały swobody otwierania korespondencji bez nakazu sądu, chyba że w przypadkach przewidzianych przez prawo.

Obywatel URL ani nieobywatel na jej terytorium nie mógł być ograniczany w prawach wolności słowa, druku, sumienia, organizowania się, strajku, o ile jednocześnie nie naruszał przepisów prawa karnego. Każdy obywatel URL i wszystkie inne osoby znajdujące się na jej terytorium miały swobodę zmiany miejsca przebywania (zamieszkania).

Postanowienia § 14, 16, 17, 18 i 19 Konstytucji nie wykluczały ograniczenia tych praw obywatelskich podczas stanu wyjątkowego, co mogło jednak nastąpić tylko na mocy każdorazowo wydanej odrębnej ustawy, zgodnie z § 79 i § 80 Konstytucji. Tylko obywatele URL korzystali z pełnego zakresu praw obywatelskich i politycznych, uczestniczyli we władzach państwowych i samorządowych, poprzez czynny i bierny udział w wyborach do instytucji ustawodawczych i organów samorządu terytorialnego<sup>33</sup>.

Czynne i bierne prawo wyborcze, zarówno do organów ustawodawczych URL, jak i do wszystkich organów samorządu lokalnego, przysługiwało wszystkim obywatelom URL z chwilą ukończenia 20. roku życia. Wyjątek stanowiły osoby prawnie uznane za niepełnosprawne, pozostające pod opieką. O tym, jakie przestępstwa pociągały za sobą pozbawienie prawa do głosowania, decydowało Zgromadzenie Ludowe w zwykłym trybie podejmowania decyzji.

Wprowadzenie ograniczeń w prawach obywatelskich, z wyjątkiem okresu stanu wyjątkowego, było niedopuszczalne. Odrębne uchwały dotyczące praw obywatelskich regulować miała specjalna ustawa<sup>34</sup>.

Rozdział III został poświęcony organom władzy URL. Wszelka władza w URL pochodziła od narodu i była sprawowana w sposób ustanowiony przez konstytucję.

---

<sup>32</sup> O.W. Kuźmyneć, [w:] O.W. Kuźmyneć, W.S. Kałynowski, *Istorija derżawy i prawa Ukrainy*, 2 wydania dopowinene, Kyjiw 2002, s. 448.

<sup>33</sup> M. Teslenko, *Jurydyczna pryroda prawowoji ochorony konstytuciji*, „Wisnik Konstytucijnoho Sudu Ukrainy” 2006, nr 3, s. 24–30.

<sup>34</sup> E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.

Najważniejszym organem Ukraińskiej Republiki Ludowej było Zgromadzenie Narodowe, które bezpośrednio sprawowało władzę wyższą ustawodawczą w URL i formowało wyższe organy władzy wykonawczej i sądowniczej URL (art. 23)<sup>35</sup>. Najwyższa władza wykonawcza w URL należała do Rady Ministrów Ludowych (art. 24)<sup>36</sup>. Najwyższym organem sądowniczym był Sąd Ukraińskiej Republiki Ludowej (art. 25)<sup>37</sup>.

Rady wyborcze i administracje gmin, wójtów i ziem realizowały lokalnie wszelkiego rodzaju sprawy. Miały one jedyną bezpośrednią władzę lokalną. Ministrowie URL tylko kontrolowali i koordynowali ich działalność (§ 50), bezpośrednio i za pośrednictwem wyznaczonych przez nich urzędników państwowych, nie ingerując w sprawy osób powołanych do tych Rad i Zarządów, a wszelkie spory w tych sprawach rozstrzygał Sąd Ukraińskiej Republiki Ludowej (§ 60 i § 68).

W rozdziale IV – „O Zgromadzeniu Narodowym Ukraińskiej Republiki Ludowej” – stwierdzono, że Zgromadzenie Narodowe wybierane jest w powszechnym, równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym głosowaniu wszystkich tych, którzy cieszą się na Ukrainie prawami obywatelskimi i politycznymi oraz nie są w nich ograniczeni przez sąd (art. 27)<sup>38</sup>. Wybory należy tak zorganizować, aby jednego posła reprezentowało około 100 000 osób i aby podczas wyborów nikt nie miał prawa drugiego głosu. We wszystkich pozostałych przypadkach zasady wyborów do Zgromadzenia Narodowego określać miała ustawa<sup>39</sup>. Na posła mógł zostać wybrany każdy obywatel URL, który nie był ograniczony w swoich prawach i ukończył 20. rok życia. Nie można go było pociągnąć do odpowiedzialności za jego działalność polityczną. Podczas pełnienia obowiązków posła otrzymywał on wynagrodzenie w wysokości i w trybie ustalonym przez Zgromadzenie Narodowe. Weryfikacja wyborów należała do Sądu Ukraińskiej Republiki Ludowej. Swoje decyzje w tych sprawach przedkładał Zgromadzeniu Narodowemu. Uznanie mandatów za nieważne oraz unieważnienie wyborów i wyznaczenie w ich miejsce daty nowych wyborów należały do Zgromadzenia Narodowego.

Deputowani do Zgromadzenia Narodowego wybierani byli na trzy lata. Tracili swoje uprawnienia po tym czasie, jeśli Zgromadzenie nie zostało przedwcześnie

---

<sup>35</sup> W. Jermolajew, *Mechanizm narodowładnia za Konstytucyjeju UNR 1918 r.: do 90-riczczia konstytucyjnoho prawa Ukrainy*, „Wisnyk Akademiji prawowych nauk Ukrainy” 2008, nr 3, s. 152–158.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 163–169.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 171–177.

<sup>38</sup> D. Janewśkyj, *Malowidomi konstytucijni akty Ukrainy 1917–1920 rr.*, Kyjiw 1991.

<sup>39</sup> A.O. Seliwanow, *Zapysky konstytucjonalista: doswid teoretycznoho osmyslennia konstytucyjnych problem*, Kyjiw 2013, s. 169.

rozwiązane i zastąpione nowym<sup>40</sup>. Zgromadzenie Narodowe uległo przedwczesnemu rozwiązaniu na mocy własnej uchwały, a także woli narodu, wyrażonej przez co najmniej 3 mln wyborców, w pisemnych oświadczeniach złożonych za pośrednictwem wspólnot przed Trybunałem, który po sprawdzeniu ważności tych oświadczeń informował o tej inicjatywie narodu Zgromadzenie Narodowe.

Nowe wybory organizowała władza wykonawcza uchwałą Zgromadzenia Narodowego. Kadencja Zgromadzenia Narodowego wygasła z dniem przekazania uprawnień nowo wybranemu Zgromadzeniu Narodowemu. Od podjęcia uchwały w sprawie ustalenia terminu wyborów do zwołania nowego Zgromadzenia Narodowego nie mogło upłynąć więcej niż trzy miesiące.

Zgromadzenie Ogólnoludowe zwoływał i przewodniczył mu jego przewodniczący, wybrany przez Zgromadzenie Ogólnoludowe. Nowe Zgromadzenie Ogólnoludowe zwoływał i otwierał przewodniczący wybrany przez poprzednie Zgromadzenie Ogólnoludowe. Władza przewodniczącego trwała do czasu zwołania nowego Zgromadzenia i wybrania przez nie nowego przewodniczącego. Zastępował go zastępca wybrany przez Zgromadzenie w przypadku śmierci lub ciężkiej choroby przewodniczącego, do czasu wyboru nowego przewodniczącego. Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, jako jego przedstawiciel, wykonywał wszelkie obowiązki związane z reprezentacją Republiki w jej imieniu<sup>41</sup>.

Zgromadzenie Narodowe zbierało się na sesję co najmniej dwa razy w roku. Przerwa pomiędzy sesjami nie mogła być dłuższa niż trzy miesiące. Na wniosek złożony przez 1/5 posłów Zgromadzenie Narodowe powinno zostać zwołane nie później niż po jego otrzymaniu przez przewodniczącego.

Do ważności uchwał Zgromadzenia Narodowego wymagana była obecność więcej niż połowy deputowanych. O wszystkich sprawach decydowano zwykłą większością głosów obecnych deputowanych. Jedynie o zmianach dotyczących terytorium państwa, zmianach w konstytucji, o wypowiedzeniu wojny i wszczęciu wobec ministrów śledztwa oraz procesu decydować miała specjalna komisja większością głosów<sup>42</sup>.

Prawo inicjatywy w zakresie zgłaszania projektów legislacyjnych, rozpatrywanych przez Zgromadzenie Narodowe, miały:

- a) Prezydium w porozumieniu z Radą Przewodniczącą Zgromadzenia;

---

<sup>40</sup> D. Janewśkyj, *XI Konstytucja Ukrainy w XX stuleciu*, „Filosofska i sociolohiczna dumka” 1991, nr 8.

<sup>41</sup> O. Krzesin, *Politycznyj i prawowyj wymiry konstytuciji Pyłypa Orłyka: do 300-riczczia wydattoji pamjatky*, „Jurydycznyj žurnal” 2010, nr 4, s. 96–103.

<sup>42</sup> *Pakty i Konstytuciji zakoniv ta wolnostej wijkša zaporozkoho: tekst Konstytuciji Pyłypa Orłyka*, per. O.P. Burkat, N.O. Wysznewećkoji, „Hetman” 2012, nr 3, s. 52–57.

- b) poszczególne frakcje zarejestrowane przez Zgromadzenie Narodowe;
- c) posłowie indywidualni w liczbie co najmniej 30;
- d) Rada Ministrów Ludowych URL
- e) organy samorządu zrzeszające co najmniej 100 000 wyborców;
- f) bezpośrednio wyborcy-obywatele Republiki, co najmniej 100 000, w drodze pisemnych oświadczeń, potwierdzonych za pośrednictwem wspólnot i przedłożonych Sądowi, który po sprawdzeniu ich zasadności przekazuje niniejszy wniosek Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego<sup>43</sup>.

Projekty legislacyjne, przekazane – zgodnie z § 39 Konstytucji – Prezydium Zgromadzenia Ogólnoludowego, przedstawiane były komisji i po raporcie komisji ostatecznie przyjmowane przez Ogólnoludowe Zgromadzenie. Projekty legislacyjne zgłoszone z inicjatywy Rady Ministrów Ludowych wraz z ich przedstawieniem Prezydium Zgromadzenia Narodowego przekazywane były Radzie Ministrów Ludowych<sup>44</sup>.

Projekty legislacyjne zgłoszone i niezatwierdzone na jednym posiedzeniu mogły być procedowane w trakcie nowej sesji, nie mogły jednak zostać uchwalone decyzją Zgromadzenia Narodowego w nowym składzie (po nowych wyborach).

Wnioski o zmianę Konstytucji zgłaszało się i podejmowało w kolejności określonej w § 39–41, z tym że do ich uchwalenia wymagano obecności 3/5 obecnych posłów, a uchwała stawała się ostateczna dopiero po jej odnowieniu przez zwykłą większość głosów Zgromadzenia Narodowego w nowym składzie, po kolejnych wyborach<sup>45</sup>. We wszystkich innych sprawach nieuregulowanych w Konstytucji tryb i działalność Zgromadzenia Narodowego regulowało zarządzenie wydane przez Zgromadzenie Narodowe w zwykłym trybie obradowania i podejmowania decyzji.

Bez uchwały Zgromadzenia Narodowego nie można też było udzielać pożyczek na konto Ukraińskiej Republiki Ludowej ani też dokonywać żadnych przewłaszczeń państwowych nieruchomości.

Obywatel Ukrainy mógł być powołany do obowiązkowej służby wojskowej lub policyjnej wyłącznie na mocy uchwały Zgromadzenia Narodowego.

Bez uchwały Zgromadzenia Ogólnoludowego nie można było wypowiedzieć wojny ani zawrzeć porozumienia w imieniu URL. Aby wypowiedzieć wojnę,

---

<sup>43</sup> A. Lityński, *Europa między absolutyzmem a komunizmem. Meandry ustrojów państwowych (od XVI w. do końca I wojny światowej)*, Sosnowiec 2022.

<sup>44</sup> „Pakty i Konstytucji” *Ukraińskoj kozačkoj derżawy: do 300-riczczia ukladennia NAN Ukrajiny*, Instytut istoriji Ukrainy, Lwiv 2011, s. 440.

<sup>45</sup> O. Człewy, *Zakriplennia swobody w konstytucyjnych dokumentach na rıznych etapach ukrajinskocho derżawotworennia*, „Jurzydyczna Ukrajina” 2015, nr 4/5, s. 9–14.

uchwała musiała zostać zatwierdzona przez 2/3 obecnych członków Zgromadzenia Narodowego. Zgromadzenie to zatwierdzało też traktaty polityczne i gospodarcze zawierane w imieniu URL.

Zgromadzenie Narodowe ustalało jednostki miar, wag i monet URL.

Rozdział V – „O Radzie Ministrów Ukraińskiej Republiki Ludowej” – stanowił, że najwyższa władza wykonawcza URL (§ 22), Rada Ministrów Ludowych, zajmuje się wszystkimi sprawami wykraczającymi poza zakres samorządu lokalnego (§ 24) lub dotyczącymi całej URL, koordynuje i kontroluje działalność tych instytucji, nie naruszając ustanowionych przez nie kompetencji, a także przychodzi im z pomocą, gdy się do niej zwracają.

Rada Ministrów Ludowych wywodziła swoją władzę od Zgromadzenia Narodowego i tylko przed nim odpowiadała<sup>46</sup>. Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego tworzył Radę Ministrów Ludowych w porozumieniu z Radą Starszych Zgromadzenia. Następnie Radę Ministrów Ludowych przedstawiano Zgromadzeniu Narodowemu do zatwierdzenia<sup>47</sup>. W ten sam sposób dokonywało się częściowe uzupełnienie Rady Ministrów Ludowych. Liczbę członków Rady Ministrów Ludowych i zakres przedmiotowy w ramach powierzonych im tek ustalało Zgromadzenie Ludowe.

Każdy poseł Zgromadzenia Narodowego miał prawo zadawania pytań Radzie Ministrów Ludowych jako całości lub poszczególnym jej członkom, zgłaszając pytania za pośrednictwem Prezydium Zgromadzenia Narodowego<sup>48</sup>.

Część Zgromadzenia Narodowego i deputowanych, w liczbie co najmniej 15, mogła zwrócić się do Rady Ministrów Ludowych lub jej poszczególnych członków o wyjaśnienia, zgodnie z § 55. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe poparło taki wniosek większością głosów, ministrowie mieli nie więcej niż siedem dni na złożenie tych zapytań na Zgromadzeniu Ogólnoludowym URL – samodzielnie lub za pośrednictwem swoich władz przedstawicielskich<sup>49</sup>.

Członek Rady Ministrów Ludowych, któremu większość Zgromadzenia Ludowego URL nie udzieliła wotum zaufania, składał swą władzę, a po upływie 24 godzin Ogólnoludowe Zgromadzenie mogło przystąpić do wyłonienia jego zastępcy w sposób wskazany w § 53. To samo należało odnieść do całej Rady Ludowej krajowych ministrów, gdy zgłoszono wobec niej całkowity brak zaufania. Uchwałą 2/3 Zgro-

<sup>46</sup> W. Kowalyk, *Z Istoriji tworennia ukrajinskich konstytuciji*, „Istorija Ukrainy” 2015, nr 8, s. 14–15.

<sup>47</sup> M. Tomenko, *Ukraina: istorija Konstytuciji*, Kyjiw 2015, s. 144–149.

<sup>48</sup> *Ibidem*, nr 4, s. 7–10.

<sup>49</sup> M. Tomenko, *Pjat' urokiw Mazepy – Orlyka dla suczasnoji konstytucijnoji dyskusji*, „Wicze” 2015, nr 23/24, s. 32–34.

madzenia Narodowego w stosunku do członków Rady Ministrów Ludowych mogło zostać wszczęte śledztwo i proces za ich działalność.

Członkowie Rady Ministrów Ludowych mieli prawo brać udział w obradach Zgromadzenia Narodowego z głosem doradczym<sup>50</sup>.

Rozdział VI – o sądzie URL – stanowił, że sąd w URL działa w jej imieniu<sup>51</sup>. Postępowanie przed sądem musiało być jawne i ustne. Władzę sądowniczą w ramach ustawodawstwa cywilnego, karnego i administracyjnego sprawować miały wyłącznie instytucje sądowe. Orzeczeń sądu nie mogły zmienić ani legislacyjne, ani administracyjne organy władzy. O tym, w jakich przypadkach organy administracyjne mogły nakładać i wykonywać kary, decydowała wyłącznie ustawa. Sąd był jeden i ten sam dla wszystkich obywateli Republiki, nie wyłączając członków Zgromadzenia Narodowego i członków Rady Ministrów Ludowych, z zachowaniem przepisów § 58 tej ustawy.

Konstytucja stwierdzała, że najwyższym sądem republiki jest Sąd Generalny Ukraińskiej Republiki Ludowej. Składał się on z kolegium wybieranego przez Zgromadzenie Ogólnoludowe na okres pięciu lat. Był on najwyższą instancją kasacyjną dla wszystkich sądów Republiki i nie mógł być sądem pierwszej i drugiej instancji ani pełnić funkcji władzy administracyjnej. We wszystkich pozostałych kwestiach organizację i kompetencje sądów oraz osób podlegających jurysdykcji sądowej określać miała ustawa.

W rozdziale VII uregulowano kwestię związków zawodowych. Każdy z narodów zamieszkujących Ukrainę miał w granicach URL prawo do autonomii narodowej i osobistej, czyli prawo do samodzielnego organizowania swojego życia narodowego, realizowanego za pośrednictwem organów Związku Narodowego, którego władza rozciągała się na wszystkich jej członków, bez względu na miejsce zamieszkania w URL. Uważano to za niezbywalne prawo narodów i żaden z nich nie mógł być tego prawa pozbawiony ani w nim ograniczony (art. 69)<sup>52</sup>.

Narody zamieszkujące terytorium URL – wielkoruskie, żydowskie i polskie – miały prawo do autonomii narodowej i osobistej. Z kolei narody białoruski, czeski, mołdawski, niemiecki, tatarski, grecki i bułgarski mogły korzystać z prawa do autonomii narodowej i osobistej, jeżeli sąd otrzymał w tej sprawie oświadczenie każdego

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, nr 15, s. 23–28.

<sup>51</sup> *Ibidem*, nr 2, s. 5–8.

<sup>52</sup> O. Bahaneć, *Nowa – stara Konstytucja: rozдумы nad proektom Osnownoho Zakonu Ukrainy, prezentowanym Konstytucijnoju komisijeju w czerwni 2015 r.*, „Jurydycznyj wisnyk Ukrainy” 2015, nr 29, s. 6–7; nr 30, s. 4–7; nr 31/32, s. 7–10.

narodu z osobna, podpisane przez co najmniej 10 000 obywateli URL bez względu na płeć i wyznanie, nieograniczonych sądem w swoich prawach politycznych, którzy deklarowali przynależność do tego narodu. Sąd rozpatrywał wniosek na jawnym posiedzeniu nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jego złożenia, zawiadamiał Radę Ministrów Ludowych o swojej decyzji i podawał ją do wiadomości publicznej. Wnioski narodów, które nie zostały wymienione w tym artykule, przekazywano do rozpatrzenia przez Ogólnoludowe Zgromadzenie URL (art. 70)<sup>53</sup>.

Aby skorzystać z prawa określonego w § 60, obywatele URL należący do danego narodu tworzyli na terytorium URL Związek Narodowy. Prowadzone miały być wykazy imienne członków każdego związku narodowego, które razem tworzyły kataster narodowy, publikowany w celach informacyjnych. Każdy obywatel miał prawo dochodzić swoich praw do włączenia do tego katastru narodowego na podstawie oświadczenia o przynależności do danego narodu, a także wyłączenia z niego<sup>54</sup>.

Związek Narodowy korzystał z prawa do stanowienia i rządzenia w granicach kompetencji, które zostały ściśle określone w § 75 tej ustawy. Miał on wyłączne prawo reprezentowania danego narodu zamieszkującego terytorium URL przed instytucjami państwowymi i publicznymi. Dekrety ustawodawcze wydane przez Zgromadzenie Narodowe w zakresie kompetencji Związku Narodowego (§ 75) ogłaszano w sposób ogólnie przyjęty.

Związek Narodowy ustalał swój roczny budżet i miał prawo:

- a) opodatkować swoich członków na zasadach ustalonych dla powszechnego opodatkowania;
- b) zgodnie ze swoimi obowiązkami udzielać pożyczek i przeznaczać inne środki finansowe w celu zapewnienia działalności Związku Narodowego.

Zakres spraw należących do kompetencji Związku Narodowego i jego poszczególnych organów, a także organizację instytucji określała uchwała Zgromadzenia Ustawodawczego danego narodu, która określała także tryb zmiany jego uchwał. Podjęte uchwały mające wpływ na zakres kompetencji Związku Narodowego podlegały rozpatrzeniu i zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Narodowe URL<sup>55</sup>.

Ewentualne spory w tym zakresie pomiędzy Narodowym Zgromadzeniem Ustawodawczym a Ogólnoludowym Zgromadzeniem Ukraińskiej Republiki Ludo-

---

<sup>53</sup> W.M. Hrycak, *Osoblyvosti administratywno-terytorialnoho ustroju za Konstytucijeju Ukrainy*, „Nasze prawo” 2009, nr 4, cz. 1, s. 5–10.

<sup>54</sup> P. Bilenczuk, *Stratehija naukowoho zabezpechennia konstytucijnoji reformy w Ukraini*, „Jurydycznyj wisnyk Ukrainy” 2016, nr 1/2, s. 20–21.

<sup>55</sup> J. Bysaha, *Konstytucyjna reforma w Ukraini jak naslidok formuwannia nowoji paradyhmy konstytucjonalizmu*, „Prawo Ukrainy” 2014, nr 8, s. 96–104.



wej rozstrzygała komisja pojednawcza, złożona z równej liczby przedstawicieli tych instytucji. Uchwały komisji pojednawczej przekazywane były do ostatecznego zatwierdzenia Zgromadzeniu Ogólnoludowemu URL<sup>56</sup>.

Narodowe Zgromadzenie Konstytucyjne składało się z członków wybranych przez obywateli URL, którzy ukończyli 20. rok życia. Przyjęto pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze: powszechne – bez względu na płeć i wyznanie, równe, realizowane w drodze wyborów bezpośrednich i głosowania tajnego, z zastosowaniem zasady proporcjonalnej reprezentacji.

Organami Związku Narodowego były organy państwowe. Wyższym organem przedstawicielskim Związku Narodowego było Zgromadzenie Narodowe, wybierane przez członków Związku na zasadach określonych w § 76. Najwyższy organ wykonawczy Związku stanowiła Rada Narodowa, wybierana przez Zgromadzenie Narodowe, przed którym ponosiła ona odpowiedzialność<sup>57</sup>.

Wszelkie spory kompetencyjne, jakie powstały pomiędzy organami Związku Narodowego z jednej strony, a organami władzy państwowej, samorządu terytorialnego i innymi związkami narodowymi z drugiej strony, rozwiązywane miały być przez sąd administracyjny<sup>58</sup>.

W rozdziale VIII zatytułowanym „O czasowym zawieszeniu wolności obywatelskich” stanowiono, że w przypadku państwowej konieczności (podczas wojny lub niepokojów wewnętrznych) wolności obywatelskie mogą być częściowo ograniczane lub zawieszane (art. 79)<sup>59</sup>. To, jakie wolności obywatelskie i w jakim zakresie należy wówczas zawiesić, powinna określać specjalna ustawa wydana w trybie zwykłym. Wprowadzenie czasowego zawieszenia swobód obywatelskich lub ich ograniczenia w przypadkach i w granicach przewidzianych w ustawach, o których była mowa w § 80, zatwierdzało Zgromadzenie Narodowe<sup>60</sup>. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie zostało zwołane, Rada Ministrów Ludowych mogła według własnego uznania czasowo zawiesić wolności obywatelskie, mając obowiązek przedstawienia tej swojej decyzji na pierwszym posiedzeniu w najbliższej sesji Zgromadzenia

---

<sup>56</sup> I. Slidzenko, *Konstytucja Ukrainy: problemy realizacji ta szliachy wdoskonalennia w konteksti transformacijnoho perechodu do demokratiji*, „Jurydycznyj żurnal” 2008, nr 10, s. 46–49.

<sup>57</sup> W. Tarasiuk, *Konstytucja Ukrainy jak objekt politycznych manipulacji*, „Wicze” 2016, nr 11–12, s. 43–46.

<sup>58</sup> D. Hudyma, *Możliwy zminy ta dopownennia do Konstytuciji Ukrainy szczodo praw ludyny: ekspertne obhoworennia, inicijowane roboczozu hrupaju Konstytucijnoji Komistiji 14 trawnia 2015 r.*, „Prawo Ukrainy” 2015, nr 6, s. 238–242.

<sup>59</sup> *Pro widznaczennia 20-ji ricznyci Konstytuciji Ukrainy: ukaz Prezydenta Ukrainy wid 15 bereznia 2016 r.*, „Hołos Ukrainy” 2016, nr 94.

<sup>60</sup> *Konstytucja Ukrainy*, tłum. E. Toczek, A. Kubik (tłumaczenie zmian).

Narodowego<sup>61</sup>. Zawieszenie swobód obywatelskich nie mogło trwać dłużej niż trzy miesiące, a ewentualne przedłużenie tego zawieszenia musiało zostać zatwierdzone przez Zgromadzenie Narodowe.

## 5. Tymczasowa Ustawa Zasadnicza

Dnia 13 listopada 1918 r. Ukraińska Rada Narodowa proklamowała niepodległość państwa w formie republikańskiej i przyjęła dlań nazwę Zachodnioukraińska Republika Ludowa. Prawne podstawy państwa określała przyjęta 13 listopada 1918 r. Tymczasowa Ustawa Zasadnicza o niezależności państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej (konstytucja ZURL). Ustawa określiła terytorium ZURL, które obejmowało ukraińskie ziemie etniczne oraz Galicję, Bukowinę i Zakarpacie. Terytorium ZURL miało 70 tys. km<sup>2</sup>, a populacja wynosiła 6 mln osób. Zatwierdzono opis herbu państwa – złoty lew na niebieskim tle – i flagę w barwach niebiesko-żółtych. Mniejszości narodowe na terytorium ZURL miały zagwarantowane równe prawa z ludnością ukraińską.

Dnia 9 listopada 1918 r. zatwierdzono Tymczasową Ustawę Zasadniczą ZURL, uzupełnioną dekretemi, w których nakreślono główne zasady ustroju państwa, a mianowicie: o organizacji armii (13 listopada 1918 r.), o tymczasowej administracji (15 listopada 1918 r.), o tymczasowej organizacji sądownictwa (16 listopada i 21 listopada 1918 r.), o języku państwowym (1 stycznia 1919 r.), o szkolnictwie (13 lutego 1919 r.), o obywatelstwie (8 kwietnia 1919 r.) i o reformie rolnej (14 kwietnia 1919 r.)<sup>62</sup>.

Tymczasowa Ustawa Zasadnicza z 9 listopada 1918 r. mówiła o państwowej niepodległości ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej. Ten akt prawny został przyjęty przez Ukraińską Radę Narodową na posiedzeniu 13 października 1918 r. Suwerenność wewnętrzna ZURL należała, zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 1918 r., do narodu, który miał ją realizować poprzez reprezentację wybieraną w głosowaniu równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym. Do czasu wyborów do parlamentu nowej kadencji funkcje reprezentowania narodu pełniła Ukraińska Rada Narodowa. Ustawą z 4 stycznia 1919 r. utworzono odrębny oddział

---

<sup>61</sup> J. Pradić, *Mowni pyttannia w ukrajinskich konstytucijach: konstytucijne prawo*, „Wisnyk Lwiwśkocho Uniwersytetu. Serija jurydyczna” 2002, nr 37, s. 201–207.

<sup>62</sup> D.M. Czornyj, *Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytuciji UNR: Problemy ocinky dokumentu*, „Wisnyk Charkiwskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni W. N. Karazina” 2010, nr 906, wypusk 13.

Ukraińskiej Rady Ludowej, w skład którego wchodziło 9 członków. Na czele Rady jako dziewiąty członek stanął Prezydent Ukraińskiej Rady Ludowej Jewhen Petruszewycz. Najwyższa władza należała do Rady, a 9-osobowy oddział reprezentował Zachodnioukraińską Republikę Ludową poza granicami kraju oraz pełnił ważne funkcje suwerenności, zatwierdzanie i ogłaszanie ustaw, odwołanie członków Sekretariatu Stanu i inne<sup>63</sup>.

Władza sądownicza opierała się na zasadzie niezawisłości sądownictwa (ustawa z 21 listopada 1918 r.). Przewidywano utworzenie Sądu Najwyższego.

System parlamentarny zapewniła ustawa z 14 kwietnia 1919 r., zgodnie z którą wybory do sejmów każdej kurii narodowej odbywały się według spisu ludności proporcjonalnie do liczby mandatów. W ramach każdej kurii, podzielonej na okręgi wyborcze, krajowe partie wyborcze rozdzielały między sobą mandaty w oparciu o system proporcjonalny. Sejm miał składać się z 226 posłów. Pierwsze wybory zaplanowano na czerwiec 1919 r., lecz ze względu na działania wojenne nie odbyły się<sup>64</sup>.

W artykule I wskazano, że państwo, proklamowane na gruncie prawa narodów do samostanowienia przez Ukraińską Radę Narodową we Lwowie dnia 19 października 1918 r., obejmujące całą przestrzeń dawnej monarchii austro-węgierskiej, zamieszkaną głównie przez Ukraińców, nazywane jest Zachodnioukraińską Republiką Ludową.

Artykuł II stanowił, że terytorium ZURL obejmuje cały ukraiński region etnograficzny w granicach byłej monarchii austro-węgierskiej, czyli z ukraińską częścią dawnych ziem korony austriackiej Galicji z Wołodymyrią i Bukowiną oraz z ukraińską częścią dawnych stolic Węgier (komitatów): Spish, Sharysh, Zemplin, Ug. Bereg, Ugocha i Marmorosh – jak określa je na mapie etnograficznej monarchii austriackiej Karl Baron Czernig.

W artykule III – o suwerenności państwa – stwierdzono, że terytorium państwowe tworzy niepodległą Zachodnioukraińską Republikę Ludową<sup>65</sup>.

W artykule IV – o prawie władzy – postanowiono, że prawo w imieniu ZURL sprawuje cały jej naród przez swoich przedstawicieli, wybranych na podstawie powszechnego, równego, tajnego i proporcjonalnego prawa głosowania bez różnicy płci. Na tej podstawie powinno być wybierane Zgromadzenie Ustawodawcze

---

<sup>63</sup> J. Hrycak, *Historija Ukrainy...*, s. 149–152.

<sup>64</sup> Pro попередnie schvaľennia zakonoprojektu pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo prawosuddia): postanowa Werchownoji Rady Ukrainy wid 2 lutoho 2016 r., Nr 962, „Hołos Ukrainy” z 4.02.2016, nr 20, s. 3, dodatek na stronie: [www.golos.com.ua](http://www.golos.com.ua) [dostęp: 15.12.2023].

<sup>65</sup> *Ibidem*, nr 22, s. 15.

ZURL. Do czasu wyboru Zgromadzenia Ustawodawczego całą władzę wykonywała Ukraińska Rada Narodowa oraz Sekretariat Stanu.

Artykuł V – o herbie i fladze – mówił o tym, że herbem ZURL jest złoty lew na niebieskim polu, zwrócony w swą prawą stronę. Pieczęć państwowa miała dookoła herbu napis: „Zachodnioukraińska Republika Ludowa”<sup>66</sup>.

## 6. Zakończenie

Pierwsza Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej z 29 kwietnia 1918 r. była demokratyczna, wzorowana na konstytucjach państw europejskich oraz Stanów Zjednoczonych, jednak nie weszła w życie z powodu braku czasu na jej promulgację wskutek rozpadu Rady Centralnej i niesprzyjającej sytuacji politycznej.

Wołodmyr Wynnyczenko, pierwszy premier, sekretarz spraw wewnętrznych, przewodniczący Dyrektoriatu (prezydent URL) i pisarz, po przeczytaniu kolejnego fragmentu *Istoriji Ukrajiny-Rusy* Mychajła Hruszewskiego, napisał w swoim dzienniku: „[...] naród przez cały okres swojego państwowego [...] istnienia nic innego nie robił, jak tylko bronił się ze wszystkich stron [...]”<sup>67</sup>.

Tymczasowa Ustawa Zasadnicza ZURL datowana na 13 listopada 1918 r. także nie weszła w życie z podobnych przyczyn, tj. braku kadr wojskowych, jak i prawno-administracyjnych, które w okresie przemian geopolitycznych Europy Środkowej i Wschodniej, w centrum których znalazła się ówczesna Ukraina, nie miały szans utrwalenia swojej władzy.

Jak już powyżej wskazałam, 22 stycznia 1919 r. na Placu Sofijskim w Kijowie ogłoszono zawarcie Aktu Zjednoczenia pomiędzy Ukraińską Republiką Ludową a Zachodnioukraińską Republiką Ludową, na mocy którego oba państwa połączyły się, przy czym ZURL zachowała autonomię jako Zachodnie Obwody Ukraińskiej Republiki Ludowej (ZOUNR, ZOURL)<sup>68</sup>. Związek ten miał jednak charakter polityczny, ideologiczny, a nie prawno-państwowy, gdyż jego warunki prawne nie zostały opracowane ani ratyfikowane przez upoważnione organy obu państw. Wkrótce zresztą się on rozpadł.

Wraz z rozpoczęciem działań wojennych rząd przekazał swoje uprawnienia Prezydentowi URL J. Petruszewyczowi, który miał prawo sprawować całą wła-

<sup>66</sup> Tekst podano za: *Ukrajńska suspilno-polityczna dumka w 20 st.: Dokumenty i materiały*, „Suczasnist” 1983, T. 1, s. 406–407.

<sup>67</sup> W. Wynnyczenko, *Szczodennyk*, Kyjiv 1990, nr 5, s. 22.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 253–258.

dżę wojskową i cywilną. Odmowa zawarcia kompromisu terytorialnego z Polską oraz brak wsparcia organizacyjnego i kadrowego Ukraińskiej Republiki Ludowej w czasie wyprawy kijowskiej 1920 r. przez polityków i wojskowych ZURL była jedną z najistotniejszych przyczyn tego, że niepodległe demokratyczne państwo ukraińskie (URL) po 1920 r. nie przetrwało w jakimkolwiek kształcie terytorialnym.

Kolejne projekty konstytucji pojawiły się już po opuszczeniu kraju przez władze republiki pod koniec 1920 r. Wart wspomnienia jest emigracyjny, prywatny projekt Konstytucji Zachodniej Ukrainy, autorstwa profesora Stanisława Dnistriańskiego, powstały pod koniec 1920 r., opracowany na zamówienie władz ZURL<sup>69</sup>. W tradycyjny dla tego okresu sposób projekt próbował łączyć rozważania proponowane w konstytucjach państw zachodnich z tradycjami ukraińskimi, ponownie z uwzględnieniem okresu przejściowego z tymczasowymi organami państwowymi<sup>70</sup>. W projekcie przywołano zasadę suwerenności narodu, państwa prawa, republikańskiej formy państwa i trójpodziału władz<sup>71</sup>.

## Bibliografia

### I. Akty prawne

*Konstytucja Ukrainy*, tłum. E. Toczek, A. Kubik (tłumaczenie zmian).

*Konstytucja Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej* (projekt Stanisława Dnistriańskiego) 1920, [www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html](http://www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html).

*Konstytucja Ukrainy. Werchowna Rada Ukrainy*. Ofic. Wyd. Parlam. Wyd-wo Zakony Ukrainy, Kyjiw 2015.

*Konstytucyjna reforma w ocinkach ekspertów: socjologiczni dosliżennia*, „Nacionalna bezpeka i oborona” 2015, nr 4/5.

*„Pakty i Konstytucji” Ukrajinskoji kozoackoji derżawy: do 300-riczczia układennia NAN Ukrainy*, Instytut istoriji Ukrainy, Lwiw 2011.

*Pakty i Konstytucji zakoniw ta wolnostej wijska zaporozkoho: tekst Konstytucji Pylypa Orłyka*, per. Burkat O.P., Wysznewećkoi N.O., „Het'man” 2012, nr 3.

*Pro poperedne schwalennia zakonoproektu pro wnesennia zmin do Konstytucji Ukrainy szczodo decentralizaciji włady: postanowa Werchownoji Rady Ukrainy wid 31 serpnia 2015 r. Nr 656*, „Hołos Ukrainy” 2.09.2015, nr 161.

---

<sup>69</sup> Konstytucja Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej (projekt Stanisława Dnistriańskiego) 1920, [www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html](http://www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html) [dostęp: 15.12.2023].

<sup>70</sup> A. Kowal, *Działalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowicza Dnistriańskiego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011.

<sup>71</sup> A. Olechno, *Ewolucja konstytucyjnych podstaw systemu rządów Ukrainy*, Białystok 2019.

Pro попередnie schvaľennia zakonoproektu pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo prawosuddia): postanowa Werchownoji Rady Ukrainy wid 2 lutoho 2016 r., Nr 962, „Hołos Ukrainy” z 4.02.2016, nr 20, dodatek na stronie: [www.golos.com.ua](http://www.golos.com.ua) [dostę: 15.12.2023].

*Pro widznaczennia 20-ji ricznicy Konstytuciji Ukrainy: ukaz Prezydenta Ukrainy wid 15 bereznia 2016 r.*, „Hołos Ukrainy” 2016, nr 94.

*Pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy szczodo prawosuddia: zakonoproekt, rejestr. Nr 3524, Elektronnyj resurs, [www.golos.com.ua](http://www.golos.com.ua).html* [dostę:15.12.2023].

## II. Literatura

- Aleksi R., *Isnuwannia praw ludyny*, „Prawo Ukrainy: Jurydycznyj žurnal”, Kyjiw 2011, nr 8.
- Bahaneć O., *Nowa – stara Konstytucija: rozдумы nad proektom Osnownoho Zakonu Ukrainy, prezentowanym Konstytucijnoju komisijeju w czerwni 2015 roku*, „Jurydycznyj wisnyk Ukrainy” 2015, nr 29, nr 30, nr 31/32.
- Baluk W., *Ukraina*, [w:] Baluk W., Czajowski A. (red.) *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- Bandurka O., *Szlach do Konstytuciji Ukrainy, Deklaracija pro derżawnyj suverenitet Ukrainy*, Żytomyr 2010.
- Batanowa N.M., *Istoriczni wytoky instytutu konstytucyjno-prawowoji widpowidalnosti*, „Prawowa Derżawa” 2015, nr 26.
- Biłeczuk P., *Stratehija naukowoho zabezpečennia konstytucyjnoji reformy w Ukraini*, „Jurydycznyj wisnyk Ukrainy” 2016, nr 1/2.
- Bysaha J., *Konstytucyjna reforma w Ukraini jak naslidok formuwannia nowoji paradyhmy konstytucjonalizmu*, „Prawo Ukrainy” 2014, nr 8.
- Constant B., *O monarchii konstytucyjnej i rękomiach publicznych*, Warszawa 2016.
- Człewyk O., *Zakriplennia swobody w konstytucyjnych dokumentach na rıznych etapach ukrajinśko-ho derżawotworennia*, „Jurydyczna Ukraina” 2015, nr 4/5.
- Czornyj D.M., *Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytuciji UNR: problemy ocinky dokumentu*, „Wisnyk Charkiwśko-ho nacionalnoho uniwersytetu imeni W. N. Karazina” 2010, nr 906, wypusk 13.
- Doroszenko D., *Istorija Ukrainy*, Užhorod 1932.
- Dudczenko O.C., *Prawowe rehuluwannia formuwannia ta dijalnosti narodnych komisariatiw URSS w perszij połowyni 1920-ch rr.*, „Czasopys Kyjiwśko-ho Uniwersytetu Prawa” 2015, nr 1.
- Ejchelman O., *Proekt Konstytuciji osnov derżawnych zakoniw UNR*, Kyjiw, Tarniw 1920-1921.
- Galuba R., *„Niech nas rozsądzi miecz i krew...”. Konflikt polsko-ukraiński o Galię Wschodnią w latach 1918–1919*, Poznań 2004.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Ukrainy*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1999.
- Hałyczanśkyj O., *Naczerk proektu Derżawnoho zakonoladu dla „Ukraińskihoi Trudowoji Respubliki*, [www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919\\_24.html](http://www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html).
- Hodowaneć W.F., *Konstytucyjne prawo Ukrainy: konspekt lekcij*, Kyjiw 2000.
- Holubko W., Lityński A., *Ukraina na drodze do niepodległości (1918–1920). W setną rocznicę*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XIV, z. 1.

- Hołowatyj S., *Tak czym że naprawdu je Konstytucija Pyłypa Orłyka?*, „Prawo Ukrainy” 2016, nr 1.
- Honczarenko W., *Konstytucija Ukrajinskoji RSR 1937 r.*, „Wisnyk Akademiji prawowych nauk Ukrainy” 2012, nr 2.
- Horila K., *Istorija Ukrajinskoji konstytuciji. Materialy IV Wseukrajinskoji naukowo-praktycznoji konferenciji*, Czerkasy 2019.
- Hrycak J., *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, tłum. K. Kotyńska, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000.
- Hrycak W.M., *Osoblywosti administratywno-terytorialnoho ustroju za Konstytucijeju Ukrainy*, „Nasze prawo” 2009, nr 4, cz. 1.
- Hruszewskij M., *Chto taki ukrajinci i czoho wony choczut'*, t. 1–2, Kyjiw 1991.
- Hudyma D., *Możlywi zminy ta dopownennia do Konstytuciji Ukrainy szczodo praw ludyny: ekspertne obhoworennia, inicijowane roboczozju hrupoju Konstytucijnoji Komisiji, 14 trawnia 2015 r.*, „Prawo Ukrainy” 2015, nr 6.
- Hultaj M., *Witczyzniana konstytucyjna dumka wid nowych czasiw do utwerdżennia radianskoji właddy*, „Wisnyk Konstytucijnoho Sudu Ukrainy” 2016, nr 1.
- Jamróz A., *Demokracja*, Białystok 1999.
- Janewskij D., *Malowidomi konstytucijni akty Ukrainy 1917–1920 rr.*, Kyjiw 1991.
- Janewskij D., *XI Konstytucija Ukrainy w XX storiczezi*, „Filosofska i sociolohiczna dumka” 1991, nr 8.
- Jermolajew W., *Mechanizm narodowladdia za Konstytucijeju UNR 1918 r.: do 90-riczczia konstytucijnoho aktu Ukrainy*, „Wisnyk Akademiji prawowych nauk Ukrainy” 2008, nr 3.
- Kopylenko M., Kopylenko O., *Ewolucija ukrajinskocho konstytucjonalizmu*, „Prawo Ukrainy” 1992, nr 6.
- Kowal A., *Dzialalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowyca Dnistriańskiego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011.
- Kowałyk W., *Z istoriji tworennia ukrajinskich konstytuciji*, „Istorija Ukrainy” 2015, nr 8.
- Kresin O., *Politycznyj i prawowyj wymiry konstytuciji Pyłypa Orłyka: do 300-riczczia wydatnoji pamjatky*, „Jurydycznyj żurnal” 2010, nr 4.
- Kuźmyneć O.W., [w:] Kuźmyneć O.W., Kałynowskij W.S., *Istorija derżawy i prawa Ukrainy*, 2 wydannia dopownene, Kyjiw 2002.
- Lityński A., *Europa między absolutyzmem a komunizmem. Meandry ustrojów państwowych (od XVI w. do końca I wojny światowej)*, Sosnowiec 2022.
- Ludwikowski R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Łysiak-Rudnyckij I., *Miż istorijeju i politykoju*, „Suczasnist” 1973.
- Łozynskij M., *Hałyczyna*, Wiedeń 1921.
- Nahajewskij I., *Istorija Ukrajinskoji Derżawy dwadciatoho stolittja*, Kyjiw 1994.
- Nieścioruk J., *Z zagadnień ustroju i polityki wewnętrznej Zachodnio Ukraińskiej Republiki Ludowej*, [https://shron1.chtyvo.org.ua/Niescioruk\\_Jaroslav/Z\\_zagadnien\\_ustroju\\_i\\_polityki\\_wewnetrnej\\_Zachodnio-Ukrajinskiej\\_Republiki\\_Ludowej\\_w\\_latah\\_1918\\_1919.pdf?PHPSESSID=9ks2vvi3vc4jp6fvm4tkg8v8c1](https://shron1.chtyvo.org.ua/Niescioruk_Jaroslav/Z_zagadnien_ustroju_i_polityki_wewnetrnej_Zachodnio-Ukrajinskiej_Republiki_Ludowej_w_latah_1918_1919.pdf?PHPSESSID=9ks2vvi3vc4jp6fvm4tkg8v8c1) [dostęp:15.12.2023].
- Olechno A., *Ewolucja konstytucyjnych podstaw systemu rządów Ukrainy*, Białystok 2019.

- Olszański T., *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1993.
- Połońska-Wasyłenko N., *Istorija Ukrainy 1900-1923*, Kyjiw 1991.
- Pradid J., *Mowni pytannia w ukrajinskich konstytucijach: konstytucijne prawo*, „Wisnyk Lwiwśko-ho Uniwersytetu. Serija jurydyczna” 2002, nr 37.
- Seliwanow A. O., *Zapysky konstytucjonalista: doswid teoretycznoho osmyslennia konstytucijnych problem*, Kyjiw 2013.
- Slideczenko I., *Konstytucija Ukrainy: problemy realizaciji ta szliachy wdoskonalennia w konteksti transformacijnoho perechodu do demokratiji*, „Jurydycznyj žurnał” 2008, nr 10.
- Slusarenko A.H., Tomenko M.B., *Istorija Ukrajinskoji konstytuciji*, Kyjiw 1993.
- Sokół W., *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] Sokół W., Zmigrodzki M. (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Tarasiuk W., *Konstytucija Ukrainy jak obiekt politycznych manipulacji*, „Wicze” 2016, nr 11/12.
- Teslenko M., *Jurydyczna pryroda prawowoji ochorony konstytuciji*, „Wisnyk Konstytucijnoho Sudu Ukrainy” 2006, nr 3.
- Tomenko M., *Pjat' urokiw Mazepy – Orłyka dla suczasnoji konstytucijnoji dyskusiji*, „Wicze” 2015, nr 23/24.
- Tomenko M., *Ukrajina: istorija Konstytuciji*, Kyjiw, 2015.
- Wynnyczenko W., *Szczodennyk*, Kyjiw 1990, nr 5.
- Zieliński E., *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.



**Zagadnienia prawa  
konstytucyjnego i prawa  
Unii Europejskiej**

Martyna Dobrowolska  
*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*  
ORCID: 0009-0007-4811-1462

Jakub Wieczorek  
*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*  
ORCID: 0000-0002-2814-2911

## Problem normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

The problem of normativity of the preamble to the Constitution of  
the Republic of Poland 1997

### Streszczenie

Autorzy podjęli się omówienia problematyki normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która to po dziś dzień nie została jednoznacznie zdefiniowana przez konstytucjonalistów. Niejednolite orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sposób bezkompromisowy potwierdza, że spór co do normatywności arengi jest problemem aktualnym i bez wątpienia wpływa na przejrzystość tekstu ustawy zasadniczej. Postawiona przez autorów hipoteza, czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą oraz na jakich warunkach można traktować arengę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi wstęp do rozważań i kompleksowego omówienia tytułowej problematyki.

### Słowa kluczowe

Konstytucja, preambuła, normatywność, arenga, ustawa zasadnicza, Trybunał Konstytucyjny

### Abstract

The authors undertook to discuss the problem of normativity of the preamble of the Constitution of the Republic of Poland 1997, which still has not been clearly defined by constitutionalists. The inconsistent jurisprudence of the Constitutional Tribunal uncompromisingly confirms that the dispute as to the normativity of the arenga is a topical problem and undoubtedly affects the clarity of the text of the Basic Law. The hypothesis put forward by the authors as to whether legal acts, hierarchically subordinate to the Constitution, must comply with the preamble, and under what conditions the arenga may be regarded as a model of control in proceedings before the Constitutional Tribunal, constitutes an introduction to deliberations and a comprehensive discussion of the title issue.

### Keywords

Constitution, preamble, normativity, arenga, Basic Law, Constitutional Court

## 1. Uwagi wprowadzające

Mimo iż materia prawa konstytucyjnego od lat stanowi źródło licznych rozważań naukowych, to problematyka wielu zagadnień do tej pory nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Relewantne z punktu widzenia niniejszego opracowania zdaje się być sformułowanie, iż specyfika ustawy zasadniczej w sposób negatywny wpływa na jej analizę, co w konsekwencji prowadzi do trudności z określeniem jej normatywności. Autorzy w artykule starają się znaleźć odpowiedź na kluczowe dla nauki prawa konstytucyjnego pytanie, jakim jest: czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą, a jeśli tak, to w jaki sposób i na jakich warunkach można traktować arenę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako TK)? Do odpowiedzi na to pytanie autorzy wykorzystali metodę *desk research*, której użyli poprzez prawno-dogmatyczną oraz prawno-porównawczą analizę danych zastanych, takich jak dotychczasowa literatura przedmiotu oraz orzecznictwo TK.

## 2. Specyfika preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Preambułę, zwaną również wstępem bądź areną, można spotkać w niektórych ustawach istniejących w polskim porządku prawnym<sup>1</sup>, lecz najbardziej znanym przykładem jest ta wprowadzająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Licząca w sumie 170 słów i łącznie dwa zdania złożone preambuła Konstytucji RP po dziś dzień budzi liczne kontrowersje. W porównaniu do innych krajów nie tylko sama ustawa zasadnicza zdaje się niezwykle długa, ale również i jej wzniosły wstęp. Choćby w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. preambuła liczy ponad połowę mniej słów, przy czym brak w niej odwołań do kultury, historii i tradycji. Podobnie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r. ustawodawca ograniczył się wyłącznie do celowości wprowadzenia Konstytucji, nie odwołując się w żadnym z fragmentów do Boga lub historii. Bada-

---

<sup>1</sup> Np. ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249; ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.; ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1105; ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z dnia 7 stycznia 1993 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575; ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

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

jąc preambuły występujące w innych krajach, można dojść do wniosku, że głównie w państwach postkomunistycznych będziemy mieli do czynienia z rozbudowanymi preambułami<sup>3</sup>, w których z łatwością można doszukiwać się licznych odwołań do tradycji, tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego, jednak nieliczne z analizowanych tekstów były tak rozbudowane jak ten wprowadzony w 1997 r. przez polskiego ustawodawcę.

Już w czasie prac nad tekstem omawianej ustawy wielokrotnie wskazywano, że preambuła może podzielić społeczeństwo, dokonać drastycznych rozliczeń z przeszłością oraz wpłynąć negatywnie na jakość ustawy zasadniczej z punktu widzenia techniki prawodawczej<sup>4</sup>, a samo jej przyjęcie było swoistym kompromisem w budowaniu nowego systemu prawnego w Polsce. Zdaniem B. Zdziennickiego: „preambuła jest konstytucją w pigułce”<sup>5</sup>, a więc truizmem będzie stwierdzenie, iż ustawodawca w sposób bezpośredni ustanowił w niej nie tylko wskazówki co do jej stosowania, ale przede wszystkim zasady będące fundamentem całego porządku prawnego. Sama arenga wprowadza *expressis verbis* do Konstytucji nowe zasady, takie jak np. zasada pomocniczości, będąca kluczową normą dla porządku wyznaczania zadań w państwie, oraz zasada współdziałania władzy<sup>6</sup>, które wielokrotnie były rozważane przez TK<sup>7</sup>, dzięki czemu wskazane zagadnienia stale są rozwijane przez orzecznictwo i doktrynę.

Przyjmując taką tezę, należy jednoznacznie stwierdzić, że preambuła bez wątpienia jest integralną częścią omawianej Konstytucji, mimo wyraźnie innej formy stylistycznej i strukturalnej niż pozostały tekst. Niekiedy zarzuca się, że jej specyficzny charakter, który wyraźnie różni się od części artykułowanej Konstytucji, wpływa negatywnie na jej przejrzystość, tym samym utrudniając proces analizy jej normatywności. Z jednej strony mnogość klauzul generalnych i niejasnych stwierdzeń w stosunkowo krótkim fragmencie tekstu niewątpliwie może powodować i powoduje problemy w jej interpretacji oraz potęguje pogłębianie nieporozumień

<sup>3</sup> Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r., Konstytucja Republiki Litewskiej z 1922 r., Konstytucja Republiki Łotewskiej z 1922 r.

<sup>4</sup> M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 8.

<sup>5</sup> P. Stachowiak, *Pluralizm czy relatywizm? Preambuła Stefana Wilkanowicza*, „Klub Tygodnika Powszechnego” 2019, <https://www.klubtygodnika.pl/pluralizm-czy-relatywizm-preambuła-stefana-wilkanowicza/> [dostęp 22.03.2022].

<sup>6</sup> M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, LEX/el.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, LEX nr 54064; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809; wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, LEX nr 257765; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

związanych z jej statusem. Z drugiej jednakże strony wskazane w niej wartości należy uznać za fundamentalne dla stanowienia i obowiązywania prawa ze względu na ich uniwersalny charakter i wskazane mianowniki, jakimi są: prawda, dobro, piękno oraz sprawiedliwość, które stanowią niejako hołd dla tożsamości konstytucyjnej<sup>8</sup>. Nie sposób więc nie zauważyć, że preambuła stanowi istotny element ustawy zasadniczej, przy czym niewątpliwie jest źródłem wiedzy o przyczynie ustanowienia Konstytucji, wartościach przyświecających jej twórcom, a także celach, jakim powinien ów akt prawny służyć. O ile wspomniane wyżej cechy preambuły są powszechnie akceptowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, to kwestia normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie została dotychczas ostatecznie rozstrzygnięta.

Powodu braku porozumienia w tej sprawie należy w pierwszej kolejności szukać w trudności określenia, czym jest w istocie „normatywność”. W podstawowym znaczeniu oznacza ona możliwość wyróżnienia w akcie przynajmniej jednej normy prawnej<sup>9</sup>. Należy w tym momencie zwrócić uwagę na spór pojawiający się w doktrynie prawa konstytucyjnego, gdzie za kluczowe należy uznać pytanie, czy z treści preambuły powinny samoistnie wynikać normy prawne, aby miała ona charakter normatywny, czy jej postanowienia mają może znaczenie normatywne w związku z przepisami części artykułowanej. Analizując stanowiska konstytucjonalistów, nie sposób nie zauważyć, że odrzuca się już pogląd, jakoby preambuła była w pełni pozbawiona cech aktu normatywnego. Część badaczy twierdzi, że arenga ma taki sam charakter normatywny jak całość ustawy zasadniczej<sup>10</sup>, natomiast bardziej sceptyczny pogląd definiuje wstęp do Konstytucji jedynie jako pomoc w procesie wykładni przepisów aktu prawnego<sup>11</sup> i zaznacza, że: „może on służyć jako istotna wskazówka aksjologiczna w procesie interpretowania pozostałych (ujętych w artykuły) postanowień konstytucyjnych”<sup>12</sup>.

Omawiany spór nie dotyczy tylko przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, bowiem nawet w orzecznictwie TK występują rozbieżności<sup>13</sup> co do klasyfika-

---

<sup>8</sup> M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 57.

<sup>9</sup> B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problem z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, vol. 74, nr 2, s. 300.

<sup>10</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022, s. 49.

<sup>11</sup> T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 75.

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 57.

<sup>13</sup> W orzeczeniu TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911, podważono charakter normatywny preambuły, a także uznano, że nie zawiera norm będących źródłem praw i wolności, natomiast już w orzeczeniu TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826, przedstawiono aspekty normatywnego charakteru preambuły, zaznaczając, że: „znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może

cji normatywności wstępu do Konstytucji. Dysharmonia w ocenie charakteru preambuły prowadzi do negatywnego zjawiska niepewności obrotu prawnego, szczególnie widocznego w postępowaniu przed TK, a zatem należałoby poszukiwać konsensusu zmierzającego do ostatecznego wyjaśnienia omawianej sprawy. Zasadne więc zdaje się rozważenie dwóch dominujących stanowisk:

1. Preambuła pozbawiona jest charakteru normatywnego, lecz ma znaczenie normatywne.
2. Preambuła ma zarówno znaczenie normatywne, jak i charakter normatywny.

Rozróżnienie pojęć „charakter” oraz „znaczenie normatywne” jest w tym przypadku kluczowe, ponieważ często w dyskursie są one używane w sposób synonimiczny. Za mające „znaczenie normatywne” uznamy takie elementy tekstu prawnego, które „współuczestniczą w identyfikacji treści norm”<sup>14</sup>. Posiadanie „charakteru normatywnego” odnosi się z kolei, jak już było wyżej wspomniane, do możliwości skonstruowania z danego tekstu normy prawnej i wyodrębnienia z niej jej typowych elementów: hipotezy i dyspozycji. Dalsza analiza stanowisk dotyczących problemu normatywności wstępu do Konstytucji pozwoli zbliżyć się do odpowiedzi na pytanie: czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji muszą być zgodne z preambułą i na jakich warunkach można traktować arenę jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed TK?

### 3. Stanowisko doktryny

Przytoczone cechy preambuły do Konstytucji w sposób naturalny sprawiły, że jej normatywność stała się tematem dyskursu naukowego. Jak już wcześniej zostało zaznaczone, doktryna w zasadzie porzuciła pogląd, jakoby wstęp miał mieć tylko charakter ceremonialnego ozdobnika, którego zadaniem byłoby jedynie godne zapowiedzenie właściwej części artykułowanej ustawy zasadniczej. Należałoby również odrzucić stanowisko, że Konstytucja, a więc także i jej preambuła, to tylko: „dokument o charakterze politycznym, zbiór szczytnych, a niekiedy nawet słusznych haseł czy też deklaracji”<sup>15</sup>. Zanegowane postulaty byłyby bowiem sprzeczne z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, zgodnie z którym w aktach prawnych powinny

---

polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii”.

<sup>14</sup> M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 145.

<sup>15</sup> R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, LEX/el.

być zawierane przepisy potrzebne, unikając tym samym uchwalania tych zbędnych, niemających ścisłego związku z przedmiotem konkretnego aktu prawnego. Niewątpliwie problem ustalenia, w jakim stopniu wyłącznie uroczysty sens wstępu do Konstytucji miałyby być „zbędny” lub „niepotrzebny” może być kwestią subiektywną, to już uznanie, że nie jest on tak istotny, jak wymiar przepisów, z których w istocie konstruuje się normy prawne, nie wydaje się ryzykowną tezą. W związku z tym ustawodawca powinien w jasny sposób określić charakter preambuły, tak aby bez żadnych wątpliwości móc wskazać cel jej powstania – z powodu braku takiej deklaracji stanowisko w kwestii istoty preambuły, zatem także jej normatywności, musiała wyrazić judykatura oraz przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego.

Analizując stwierdzenia konstruowane przez doktrynę, od początku można zauważyć dominację umiarkowanego stanowiska dotyczącego normatywności wstępu do preambuły, skłaniającego się ku przyznaniu wstępowi znaczenia normatywnego, natomiast odnoszącego się sceptycznie do charakteru normatywnego. Taki pogląd odrzuca możliwość konstruowania z tekstu preambuły norm prawnych w oderwaniu od części artykułowanej Konstytucji, ale jednocześnie określa wstęp jako: „cenną pomoc w procesie wykładni przepisów zawartych w akcie prawnym, którego jest częścią”<sup>16</sup>. Z drugiej strony L. Garlicki, twierdząc, że arenga w całości powinna być traktowana „jako podstawowa wskazówka dla procesu stosowania dalszych postanowień konstytucyjnych i dla określenia systemu wartości wynikającego z Konstytucji”, zaznacza również, że wprawdzie jest ich niewiele, ale niektóre postanowienia preambuły mają charakter samoistnie normatywny<sup>17</sup>. Zatem niezależnie od istniejących różnic przedstawiciele doktryny, którzy przyjęli umiarkowane stanowisko w opisywanej sprawie, zgadzają się z tym, że preambuła ma znaczenie normatywne – współuczestniczy w konstruowaniu norm prawnych i ma wpływ na proces wykładni.

Dyferencja natomiast pojawia się w momencie rozważania problemu charakteru normatywnego wstępu do Konstytucji – zgodnie z przyjętą terminologią możliwości samodzielnego konstruowania norm prawnych. Zaprezentowane powyżej stanowiska potwierdzają omawianą rozbieżność, jednak w dalszym ciągu nie dają jasnej odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie: czy preambuła jako całość ma charakter normatywny? P. Tuleja, analizując treść arengi do Konstytucji, pochyła się również nad problemem jej normatywnego charakteru. Oprócz wspólnego dla wspo-

---

<sup>16</sup> T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *op. cit.*, s. 75.

<sup>17</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 58.

mnianych wyżej autorów stanowiska o istnieniu znaczenia normatywnego preambuły przywołuje przypadki zaczerpnięte z orzecznictwa potwierdzające jej charakter oraz znaczenie: „odwoływanie się do preambuły w procesie dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją w celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych decydujących o tym, czy dany akt może zostać uznany za zgodny z Konstytucją”, oraz: „uczynienie preambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego lub aktu stosowania prawa”<sup>18</sup>. Zatem możemy zauważyć, że powodem różnic pośród autorów reprezentujących umiarkowane stanowisko jest odmienne postrzeganie przez nich dopuszczalności uznania niektórych zapisów preambuły za samoistne źródła norm prawnych, przy czym żaden z przedstawicieli nie dopuścił w swoich rozważaniach możliwości uznania w całości preambuły za część Konstytucji, z której można bezpośrednio określić hipotezę i dyspozycję, dopuszczając jedynie, aby jej określone fragmenty stanowiły podstawę konstruowania normy prawnej,

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o drugim zaprezentowanym stanowisku przyznającym wstępowi równoznaczny co części artykułowanej Konstytucji charakter normatywny. M. Granat nie tylko pisze o wyżej wspomnianym znaczeniu normatywnym arengi, ale również zaznacza, że ma ona charakter normatywny, podkreślając, iż: „wszystkie przepisy Konstytucji RP, w tym przepisy wstępu, są równoważne sobie pod względem najwyższej mocy prawnej” oraz że głównym jej zadaniem jest: „eksponowanie wartości, jakie przyjął autorytet prawodawczy”<sup>19</sup>. Autor słusznie zauważa, że: „preambuła jest miejscem, w którym następuje «włączenie» wartości do Konstytucji. Wartości niejako «rozpoczynają się» w preambule i są rozwijane przez przepisy części artykułowej”<sup>20</sup>, jednocześnie akcentując integralność wstępu z częścią artykułowaną Konstytucji w postaci zawarcia w nim: „przepisów niejako wyciągniętych przed nawias pozostałych regulacji zawartych w Konstytucji”<sup>21</sup>. Również M. Piechowiak zdaje się zacierać granicę tekstu preambuły z tekstem właściwej części artykułowanej, pisząc, że: „o charakterze przepisu decyduje raczej jego treść niż to, czy jest umiejscowiony w preambule, czy w części artykułowej”<sup>22</sup>. B. Banaszak z kolei, konkludując problem normatywności arengi, podkreśla jej istotną rolę w określaniu kierunku wykładni poszczególnych norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale

<sup>18</sup> P. Tuleja, *Preambuła*, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, LEX/el.

<sup>19</sup> M. Granat, *Prawo...*, s. 49.

<sup>20</sup> M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, LEX/el.

<sup>21</sup> M. Granat, *Prawo...*, s. 49.

<sup>22</sup> M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 159.



również wskazuje, iż „upowszechnia się przekonanie, że niezależnie od swojej specyfiki preambuła do konstytucji ma charakter normatywny”<sup>23</sup>.

Po zaprezentowaniu tych dwóch stanowisk należy stwierdzić, że przedstawiciele doktryny wypracowali różne podejścia do tematu normatywności preambuły. Wspólnym mianownikiem ich rozważań jest przyjęcie za oczywistość posiadania przez preambułę znaczenia normatywnego i odrzucenie stanowiska, jakoby miała ona stanowić *résumé* Konstytucji, pełniące wyłącznie rolę zapowiedzi co w jej dalszej części się znajduje. Nerozwiązany natomiast pozostaje nadal problem istnienia normatywnego charakteru wstępu, co pozwoliłoby określić, w jakim stopniu arena może być wzorcem kontroli w postępowaniu przed TK. W celu przybliżenia się do odpowiedzi na to pytanie należy w dalszej kolejności rozpatrzyć stanowisko orzecznictwa na ten temat.

#### 4. Stanowisko judykatury

Jak zostało zauważone na wstępie, orzeczenia TK nie prezentują w pełni zgodnego stanowiska na temat normatywnego charakteru preambuły. Nie oznacza to jednak, że jego dorobek w tej materii jest pozbawiony sensu, gdyż nawet znacznie różniące się od siebie tezy mogą dać cenne wskazówki w procesie analizy normatywności preambuły. Oczywiście TK na potrzeby różnych postępowań toczonych przed nim wypowiadał się nie tylko o preambule, ale również o znaczeniu wstępów poprzedzających inne ustawy<sup>24</sup>, a więc na potrzeby omawianego zagadnienia posłużymy się również tymi orzeczeniami.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że TK w wielu orzeczeniach docenił walory interpretacyjne preambuły, którą można opisać jako aksjologiczny nośnik cennych dla wykładni elementów Konstytucji. TK zauważa, że: „dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”<sup>25</sup>. Jeszcze dalej idące wnioski wyciąga w późniejszym wyroku, zauważając, że może ona być

---

<sup>23</sup> B. Banaszak, *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 56, <https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/95368/edition/89672/content> [dostęp 16.04.2023].

<sup>24</sup> Przykładowo w wyroku z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257, TK pochyła się nad sprawą preambuły do nowelizacji tzw. ustawy kombatanckiej z dnia 24 stycznia 1991 r. Jeszcze w innym wyroku z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765, TK rozważa problematykę preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawy lustracyjnej).

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

pomocna w procesach interpretacyjnych nie tylko części artykułowanej Konstytucji, ale również: „całości kształtu przepisów składających się na system polskiego prawa”<sup>26</sup>. Ponadto TK nie ogranicza tej roli tylko do preambuły Konstytucji – chociażby w dwóch różnych wyrokach uwypuklił znaczenie interpretacyjne wstępów do ustaw, określając je jako: „wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy konstytucjonalności przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny”<sup>27</sup> oraz wskazówkę przy interpretacji przepisów, które wstęp poprzedza<sup>28</sup>.

Analizując stanowiska kolejnych składów orzekających, nie sposób nie zauważyć dominującego w TK głosu skłaniającego się ku niedopuszczeniu możliwości wyprowadzania z treści preambuły norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>29</sup>. Takie stanowisko zostało niejednokrotnie potwierdzone przez TK, chociażby poprzez odrzucenie preambuły jako wzorca kontroli w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej<sup>30</sup>. TK orzekł, że preambuła nie zawiera norm będących źródłem wolności i praw, których naruszenie jest wymogiem zgodnie z art. 79 Konstytucji, aby wszcząć postępowanie dotyczące skargi konstytucyjnej. Zatem w oparciu o to stanowisko wstęp do Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w takim postępowaniu. Wymieniając dalej, można przywołać zdanie odrębne sędzi TK Teresy Liszcz<sup>31</sup> w sprawie dotyczącej tzw. ustawy lustracyjnej, w którym neguje ona możliwość wydawania na podstawie wstępu indywidualnych rozstrzygnięć.

Przedstawione stanowiska należy skonfrontować z następującym poglądem. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie TK wyrażone zostało zdanie, iż wstęp stanowi równoważny wobec następującej po nim części artykułowanej element Konstytucji. Takie stanowisko wyrażono chociażby w jednym z orzeczeń TK, definiując Konstytucję jako najwyższy akt prawny: „najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP stosuje się jej przepisy bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej – w związku z tym takiemu zastosowaniu podlegałaby nie tylko część artykułowana, ale również arena będąca integralną częścią ustawy zasadniczej. Naturalnie więc pojawia się pytanie: czy zatem aby na pewno z preambuły nie można wyprowadzać norm prawnych?

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911.

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

<sup>32</sup> Ponadto w zdaniu odrębnym sędziego TK Zbigniewa Cieślaka do wyroku TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

Pytanie nie wydaje się bezzasadne, w tym momencie bowiem możemy precyzyjnie przedstawić rozbieżności w orzecznictwie. Po pierwsze, zaprzeczając tezę postawioną w innych orzeczeniach<sup>33</sup>, TK dopuszcza udział preambuły w tzw. współstosowaniu oraz wykorzystanie jej postanowień w „procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy”<sup>34</sup>. W orzeczeniu z dnia 15 września 1999 r.<sup>35</sup> zauważono, że preambuła była często punktem odniesienia przy konstruowaniu norm prawnych oraz w procesie ich wykładni, natomiast w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r.<sup>36</sup> potwierdzono, że postanowienia wstępu do Konstytucji mogą mieć walor normatywny, szczególnie w związku z konkretnymi przepisami ustawy zasadniczej. Po drugie, w jednym z orzeczeń<sup>37</sup> TK staje na stanowisku, że warunkowo można dopuścić możliwość samoistnego wyrażenia przez treść preambuły zasad konstytucyjnych, ale jedynie w przypadku braku innych przepisów ustawy zasadniczej dotyczącej tej samej kwestii – ta teza staje w sprzeczności z wcześniej cytowanym wyrokiem o sygn. K 18/04, zgodnie z którym: „z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym”.

Szczególłą uwagę należy zwrócić na orzeczenie z dnia 29 maja 2012 r.<sup>38</sup> TK rozpatrywał sprawę dotyczącą skargi konstytucyjnej na art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>39</sup> w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>40</sup> w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta. Jako wzorzec kontroli skarżąca wymieniła art. 67 ust. 1 w związku z preambułą, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pomijając merytoryczne rozpatrzenie sprawy, należy zaznaczyć, że jako wzorzec kontroli TK uznał art. 67 ust. 1 w związku z preambułą,

---

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502; wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765; postanowienie TK z dnia 26 września 2012 r., Ts 210/11, LEX nr 1378071.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., Sk 39/06, LEX nr 318047.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., Sk 17/09, LEX nr 1164088.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118 i poz. 251).

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416 i Nr 216, poz. 1367).

art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast odrzucił możliwość prowadzenia postępowania na podstawie postanowień preambuły. Istotny w tym momencie staje się powód takiego rozstrzygnięcia. W dalszej części wyroku możemy przeczytać, iż TK nie podziela zdania skarżącej, jakoby wstęp do Konstytucji zawierał: „zasady umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie” – jako powód podaje brak dostatecznego udowodnienia przez stronę postępowania, w jaki sposób można by wyprowadzić wspomnianą wyżej zasadę z treści preambuły. Ponadto zaznacza, że skarżąca nie spełniła warunku formalnego skargi konstytucyjnej, jakim jest wskazanie praw i wolności wyrażonych w preambule oraz sposobu ich naruszenia przez organy państwowe. Takie stanowisko TK zdaje się zmierzać ku możliwości rozpatrzenia uznania preambuły za wzorzec kontroli w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, jednak pozostawiając w gestii skarżącego dostateczne udowodnienie wyrażania przez konkretny fragment wstępu do Konstytucji praw i wolności.

Można by w dalszym ciągu wymieniać orzeczenia TK, chociażby te, w których rozstrzygano o zgodności norm m.in. z preambułą<sup>41</sup>, jednak w tym momencie należy stwierdzić, że zgodnie z zaprezentowanym orzecznictwem można wnioskować, iż preambuła ma normatywny charakter, przy czym uznanie jej za samodzielny wzorzec kontroli nadal pozostaje tematem otwartym, mimo niektórych, zaprezentowanych wyżej, stanowczych twierdzeń odrzucających taką możliwość.

## 5. Podsumowanie

Mimo licznych kontrowersji pojawiających się wokół preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dominującym poglądem zdaje się stanowisko, iż o charakterze normatywnym przepisu, uznając za integralną część Konstytucji także postanowienia płynące z arengi, decyduje raczej jego treść niż to, czy jest on umiejscowiony w preambule, czy w części artykułowanej<sup>42</sup>. Rozważając wskazane na wstępie stanowisko dotyczące kolejno stwierdzenia, jakoby preambuła pozbawiona była charakteru normatywnego, lecz miała znaczenie normatywne, oraz tezy, iż preambuła ma zarówno znaczenie normatywne, jak i charakter normatywny, należy przyjąć, że pytanie: „czy akty prawne hierarchicznie podrzędne w stosunku do Konstytucji winne być zgodne z preambułą?” należy rozpatrywać indywidualnie dla każdej

---

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, LEX nr 2086840; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, LEX nr 257765; wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, LEX nr 198671; wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

<sup>42</sup> M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 159.

sprawy, biorąc pod uwagę w szczególności argumentację stron powołujących się na postanowienia arengi. Niewątpliwie spór co do istoty preambuły pozostanie jeszcze przez wiele lat nierozwiązany, niemniej kształtowana współcześnie linia orzecznicza jasno wskazuje, że nie powinno się negować charakteru normatywnego preambuły Konstytucji ani zasad z niej płynących.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

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

Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r., tłumaczenie: M. Kruk-Jarosz.

Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., tłumaczenie: H. Wisner.

Konstytucja Republiki Łotewskiej z 1922 r., tłumaczenie: L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz.

Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z dnia 7 stycznia 1993 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504 z późn. zm.

Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1105.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, LEX nr 38257.

Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, LEX nr 54064.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, LEX nr 76809.

Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, LEX nr 82911.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, LEX nr 155502.

Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, LEX nr 181609.

Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, LEX nr 198671.

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX nr 231197.

Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r. K 54/05, LEX nr 257765.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, LEX nr 272765.

Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., Sk 39/06, LEX nr 318047.

Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, LEX nr 562826.

Wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., Sk 17/09, LEX nr 1164088.

Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, LEX nr 2086840.

Postanowienie TK z dnia 26 września 2012 r., Ts 210/11, LEX nr 1378071.

## Literatura

Balicki R., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.

Banaszak B., *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.

Bekrycht T., Leszczyński J., Łabieniec P., *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022.

Granat M., *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022.

Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, LEX/el.

Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.

Piechowiak M., *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.

Stachowiak P., *Pluralizm czy relatywizm? Preambula Stefana Wilkanowicza*, „Klub Tygodnika Powszechnego” 2019.

Tuleja P., *Preambula*, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021.

Wróblewski B., Zajęcki M., *Problem z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, vol. 74, nr 2.

Karolina Pawiłowicz-Białas

*Doktorantka w Kolegium Nauk Prawnych Szkoły Doktorskiej  
Uniwersytetu Wrocławskiego  
ORCID: 0000-0002-2184-7847*

## Historyczne uwarunkowania powstania Komitetu Regionów

Historical background of the establishment  
of the Committee of the Regions

### Streszczenie

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę historycznych uwarunkowań powstania Komitetu Regionów na kanwach Traktatu z Maastricht. Artykuł po pierwsze analizuje czynniki, które doprowadziły do powstania tego organu, a po drugie podejmuje próbę wytłumaczenia, dlaczego Komitet Regionów ostatecznie obrał taki, a nie inny kształt (biorąc pod uwagę jego organizację i zakres kompetencji). W celu zrealizowania powyższego założenia autorka analizuje kolejno wpływ koncepcji Europy Regionów i działalność samych regionów na arenie międzynarodowej, deficyt legitymacji demokratycznej występujący w dawnej Wspólnocie, rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów oraz kolizję interesów poszczególnych graczy zaangażowanych w powstanie Komitetu Regionów, co ostatecznie doprowadziło do konieczności wypracowania kompromisu.

### Słowa kluczowe

region, Komitet Regionów, Traktat z Maastricht

### Abstract

This article deals with the issue of historical conditions for the establishment of the Committee of the Regions on the basis of the Maastricht Treaty. The article firstly examines the factors, which led to the creation of this body, and secondly, it attempts to explain why the Committee of the Regions ultimately gained such form (taking into account its internal organization and scope of competences). In order to implement the above assumption, the author analyzes: the impact of the concept of Europe of Regions and the activities of the regions themselves on the international arena, the crisis of democratic legitimacy in the former Community, the development of Community policies regarding the regions and the collision of interests of individual players involved in the establishment of the Committee of the Regions, which ultimately led to the need to work out a compromise.

### Keywords

region, the Committee of the Regions, Maastricht Treaty

## Wstęp

Komitet Regionów został utworzony w 1994 r. na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht<sup>1</sup>. W strukturze Unii Europejskiej Komitet Regionów zajmuje miejsce wśród jej organów; pomimo wysiłków regionów o szerszych kompetencjach legislacyjnych nie został ujęty w zamkniętym katalogu instytucji<sup>2</sup>. Zakres jego kompetencji ogranicza się co do zasady do funkcji doradczych i opiniodawczych; jego głównym celem jest reprezentacja interesów władz regionalnych i lokalnych w ramach Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie historycznych uwarunkowań po pierwsze powstania Komitetu Regionów oraz po drugie odpowiedź na pytanie, dlaczego ostatecznie został on ukształtowany właśnie w takiej formie i wyposażony w przedstawiony powyżej zakres kompetencji. Tezą badawczą artykułu będzie przyjęcie, że do powstania Komitetu Regionów przyczyniły się kolejno: koncepcja Europy Regionów i działalność samych regionów na arenie międzynarodowej, deficyt legitymacji demokratycznej występujący w dawnej Wspólnocie oraz rozwój ówczesnych polityk wspólnotowych dotyczących regionów, natomiast kształt regulacji dotyczący tego organu wynika z wypracowanego koniecznego kompromisu zawartego pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w procesie jego powstawania.

W momencie tworzenia Komitetu Regionów idea utworzenia organu reprezentującego interesy lokalne i regionalne nie była nowym pomysłem w ramach Wspólnoty. Celem wprowadzenia warto przedstawić pierwsze postulaty związane z tą ideą. Swego rodzaju prekursorem Komitetu Regionów i pierwszym organem konsultującym interesy lokalne i regionalne była Komisja Konsultacyjna w ramach samej Komisji<sup>4</sup>, do której utworzenia wzywał Bertrand Motte w raporcie na temat polityki regionalnej już w 1960 r.<sup>5</sup> Niemniej jednak nie był to samodzielnie funkcjonujący organ, a powiązanie z Komisją nie dawało mu żadnej autonomii funkcjonalnej.

---

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.

<sup>2</sup> Do instytucji unijnych zalicza się: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy (art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej).

<sup>3</sup> A.-S. Rieder, *The Committee of the Regions*, European Parliament. Fact Sheets on the European Union, 2022.

<sup>4</sup> Utworzona na mocy Decyzji Komisji z dnia 24 czerwca 1988 r. ustanawiająca Komisję Konsultacyjną Władz Regionalnych i Lokalnych 88/487/EEC, Dz. Urz. L 247 z 6.09.1988 r.

<sup>5</sup> B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, Brussels 2019, s. 24.



Spośród instytucji, historycznie rzecz biorąc, to Parlament Europejski już w latach 60. XX w. jako pierwszy wzywał do jeszcze szerszego zaangażowania regionów w integrację europejską. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się również, że realizacji pomysłu pomagać będzie ożywiona debata nad projektem Altiero Spinello, który podkreślał ideę postawienia zjednoczenia Europy u podstaw Europy dla ludzi<sup>6</sup>, zakładającej wzmocnienie tożsamości Wspólnoty i promowanie Europy bez wewnętrznych granic<sup>7</sup>. Jako kolejny przykład skonkretyzowanej propozycji można wskazać postulat francuskiego polityka i późniejszego Prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estaing z 1967 r. dotyczący powołania europejskiego senatu, który miał się składać z przedstawicieli państw członkowskich, a następnie tylko z przedstawicieli regionów<sup>8</sup>. Natomiast za najdalej idącą inicjatywę uznaje się propozycję Fernanda Dehousse'a, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Europejskiego, który zaproponował utworzenie „Senatu Regionów”, mającego być rodzajem drugiej izby Parlamentu Europejskiego<sup>9</sup>.

## 1. Koncepcja Europy Regionów oraz działania regionów na arenie międzynarodowej

Idea Europy Regionów wysunęła się na pierwszy plan w ramach wspólnotowej debaty w latach 80. XX w. oraz na początku lat 90. XX w. w odpowiedzi na innowacyjną politykę i rozwój instytucjonalny w integracji wspólnotowej<sup>10</sup>. Należy zaznaczyć, że nie była to idea w pełni jednolita, lecz posiadająca wiele wersji. Można jednak za I. Pietrzyk wskazać na jej dwa główne nurty – pierwszy dążył do uwzględnienia regionów jako trzeciego ogniwa integracji wspólnotowej (obok systemu instytucjonalnego Wspólnoty oraz państw członkowskich), drugi nurt (o wiele dalej idący) zakładał natomiast zastąpienie w powyższym schemacie państw członkowskich regionami<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> B. Wassenberg, *The History...*, s. 24.

<sup>7</sup> É. Deschamps, *A People's Europe*, CVCE. European Navigator, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005> [dostęp: 19.11.2022].

<sup>8</sup> R. Kuligowski, *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, Białystok 2015, s. 18.

<sup>9</sup> Council of Europe archives, Conference of Local Authorities (PLC), Problèmes de l'organisation politique des pouvoirs locaux européens et des régions européennes, communication from Fernand Dehousse, 31 October 1968.

<sup>10</sup> A. Elias, *Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics*, „Regional and Federal Studies” 2008, Vol. 18, No. 5, s. 483.

<sup>11</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa 2007, s. 196.

Wydaje się także, że koncepcja była sama w sobie na tyle elastyczna, że była odpowiednio dostosowywana do postulatów wysuwanych przez poszczególne grupy zainteresowanych. Na przykład część regionów używało hasła Europy Regionów w celu poparcia koncepcji Wspólnoty, która instytucjonalnie uznawałaby kulturową i językową specyfikę narodów i regionów historycznych<sup>12</sup>.

Jeśli chodzi o działania podejmowane przez regiony na arenie międzynarodowej przed utworzeniem Komitetu Regionów, to są one oceniane w sposób zróżnicowany. Zwolennicy pierwszego poglądu wskazują, że regiony z wielkim trudem podejmowały działania zmierzające do przedstawiania swoich postulatów na poziomie instytucji europejskich głównie ze względu na działania podejmowane przez władze państw członkowskich, które postrzegały regiony jako zagrożenie dla jedności narodowej i bytu państwowego<sup>13</sup>. Zwolennicy drugiego poglądu, powołując się na duże znaczenie czynników regionalnych, oceniają, że uwzględnienie regionów w pracach czy to nad Jednolitym Aktem Europejskim<sup>14</sup>, czy nad innymi politykami wspólnotowymi było wymagane w celu zapewnienia efektywnej współpracy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym<sup>15</sup>. To uwzględnienie jest oceniane tym samym jako wymierny efekt długotrwałej, skutecznej aktywności międzynarodowej władz regionalnych i lokalnych, dostrzegających potrzebę dbania o interesy społeczności także w ramach Wspólnoty<sup>16</sup>. Żeby w pewnym sensie skonfrontować oba poglądy i wyciągnąć wnioski z takiego zróżnicowanego postrzegania aktywności regionów na arenie międzynarodowej, w opinii autorki należy odwołać się do zróżnicowania regionalnego poszczególnych państw członkowskich. Nie można mówić bowiem o jednolitych działaniach na arenie wspólnotowej bądź międzynarodowej wszystkich regionów łącznie, zaliczając je do jednej kategorii.

Niektóre regiony o szerszych kompetencjach własnych (głównie legislacyjnych) były oczywiście po pierwsze bardziej zainteresowane aktywnością na arenie międzynarodowej oraz po drugie (i może co ważniejsze) – miały w ogóle możliwości takiego działania, zapewnione przez prawo wewnętrzne danego państwa członkowskiego. Nie należy zapominać, że niektóre władze regionalne podejmowały zintensyfikowane działania zmierzające do zrzeszania się w międzynarodowych

<sup>12</sup> P. Lynch, *Minority Nations and European Integration*, Cardiff 1996.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>14</sup> Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.06.1987 r.

<sup>15</sup> T. Truskołaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 26.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 26

stowarzyszeniach i zgrupowaniach. W 1985 r. utworzyły Zgromadzenie Regionów Europy, które następnie miało znaczny wpływ na utworzenie Komitetu Regionów<sup>17</sup>.

Dlatego może się okazać, że obie przedstawione powyżej koncepcje były możliwe do zastosowania, ale w odniesieniu do różnego typu regionów. To samo dotyczyło poszczególnych państw członkowskich – ich zainteresowanie i popieranie koncepcji Europy Regionów było również zróżnicowane, głównie ze względu na siłę rządów regionalnych (czy też nawet sam fakt ich istnienia) i własne interesy związane z sytuacją wewnętrzną (np. występowanie ruchów separatystycznych). Warto w tym miejscu zauważyć, że Europa Regionów jako koncepcja Europy federalnej, opartej na regionach, a nie państwach<sup>18</sup>, wpłynęła także w znaczącym stopniu na ustrój wewnętrzny poszczególnych państw członkowskich. Niektóre z nich częściowo pod wpływem opisywanego ruchu, z państw jednolitych stały się państwami o strukturze federalnej (Belgia), czy państwem regionalnym o ustroju unitarnym zdecentralizowanym (Hiszpania)<sup>19</sup>.

## 2. Deficyt legitymacji demokratycznej (również z perspektywy regionalnej)

Wskazuje się, że głównym celem utworzenia Komitetu Regionów było wzmocnienie demokratycznej legitymacji Wspólnoty<sup>20</sup>, która toczyła walkę z deficytem demokratycznym<sup>21</sup>. Podjęcie takich działań było nie tylko wskazane, ale i konieczne. Opinia publiczna w niektórych państwach członkowskich nie była przekonana co do ówczesnego kierunku integracji europejskiej<sup>22</sup>. Od 1979 r. to Parlament Europejski (PE) miał być gwarantem legitymacji demokratycznej, głównie ze względu na wprowadzenie wyborów bezpośrednich. Ograniczony zakres uprawnień PE, a także kształt pozostałych instytucji nie wystarczały do zapewnienia pełnej legitymacji demokratycznej całej organizacji. Biorąc pod uwagę powyższe, bardzo ciężkim

---

<sup>17</sup> T. Cole, *The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2005, vol. 12, no. 1, s. 51–52.

<sup>18</sup> T. Christiansen, *Second Thoughts on Europe's „Third Level”: The European Union's Committee of the Regions*, „Publius: The Journal of Federalism” 1996, vol. 26, no. 1, s. 97.

<sup>19</sup> M. Bielecka, *Komitet regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa 2021, s. 38–39.

<sup>20</sup> J. Delors, *President of the Commission at the inaugural plenary session of the Committee of the Regions in Brussels*, 9 March 1994.

<sup>21</sup> M. Bartl, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, „European Law Journal” 2015, no. 21, s. 23–43.

<sup>22</sup> Głównie dotyczyło to Danii, Irlandii, Francji i Wielkiej Brytanii.

zadaniem byłoby pozbycie się czy chociażby zniwelowanie deficytu demokratycznego przy pomocy wyłącznie ówczesnych instytucji. Tym samym władze wspólnotowe nie dysponowały innymi efektywnymi i alternatywnymi rozwiązaniami poza utworzeniem organu bezpośrednio reprezentującego interesy regionalne i lokalne w celu legitymizacji działalności Wspólnoty<sup>23</sup>.

Komitetowi Regionów przypisuje się także symboliczne znaczenie w procesie kształtowania przyszłej Unii. Wskazuje się, że Komitet Regionów miał być pewnym symbolem, legitymizował podmioty na szczeblu innym niż przedstawiciele władz i wybierani posłowie do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu polityk Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Przed Komitetem Regionów stawiane były szczegółowe zadania, które miały przyczynić się do przezwyciężenia deficytu legitymacji demokratycznej. Początkowym założeniem było właśnie, aby dał on możliwość przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego. Jacques Delors podczas pierwszej sesji plenarnej Komitetu Regionów podkreślał, że, po pierwsze, działalność Komitetu Regionów przybliży działalność Unii do lokalnej społeczności. Komitet będzie łącznikiem lokalnych problemów i oddolnych reakcji. Po drugie, Komitet Regionów będzie wyjaśniał polityki Wspólnot ludziom w regionach<sup>25</sup>. Komitet Regionów miał także zwiększyć skuteczność procesu politycznego<sup>26</sup> oraz przejrzystość debaty publicznej między instytucjami europejskimi<sup>27</sup>.

### 3. Rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów

Kolejnym czynnikiem, który przyczynił się do powstania Komitetu Regionów, był niewątpliwie rozwój polityk wspólnotowych dotyczących regionów. Warto zaznaczyć, że termin „polityki wspólnotowe dotyczące regionów” będzie w tym znaczeniu używany szeroko i będzie obejmować swoim zasięgiem nie tylko politykę regionalną *per se*, ale wszystkie polityki, które swoim zakresem zastosowania będą obejmować regiony, w tym np. politykę klimatyczną. Należy wyjść z założenia, że

<sup>23</sup> T. Christiansen, *op. cit.*, s. 107.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>25</sup> Treść wystąpienia Jacquesa Delorsa – Przewodniczącego Komisji Europejskiej podczas pierwszej inauguracyjnej sesji plenarnej Komitetu Regionów, Protokół I sesji plenarnej Komitetu Regionów. ACR, Minutes on the Inaugural session of the Committee of the Regions on 9 and 10 of March 1994.

<sup>26</sup> T. Christiansen, *op. cit.*, s. 108.

<sup>27</sup> R. Kuligowski, *25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU*, „The Copernicus Journal of Political Studies” 2019 no. 2, s. 75.

także w interesie Wspólnoty leżało uwzględnianie regionów w planowaniu, tworzeniu i wykonywaniu prawa wspólnotowego. Jak już było wcześniej podkreślane, wskazuje się, że to właśnie Komitet Regionów może osiągnąć cel przybliżenia aktywności unijnej lokalnym i regionalnym graczom, będąc ogniwem łączącym problemy lokalne i regionalne z całym aparatem unijnym, mając możliwość wyłumaczenia obywatelom poszczególnych regionów polityk unijnych<sup>28</sup>. Tym samym ustanowienie organu konsultacyjnego, jakim jest Komitet Regionów, niosło za sobą obietnicę bardziej bezpośredniego uwzględniania władz niższych szczebli w procesach decyzyjnych ich dotyczących, do których do tej pory nie miały realnego dostępu, tworząc nową, efektywną ścieżkę reprezentacji<sup>29</sup>.

Opisywana zależność działa także w drugą stronę – uwzględnienie regionów przez instytucje wspólnotowe było także niewątpliwie korzystne dla nich samych, nie tylko wyłącznie ze względu na konieczność podniesienia legitymacji demokratycznej, ale też zwiększenie skuteczności prawa i to w paru aspektach. Po pierwsze, wskazuje się, że powstanie Komitetu Regionów miało przyczynić się do powstania organu pozwalającego na swego rodzaju automatyczne konsultacje społeczne<sup>30</sup>, zwiększając tym samym „popularność” proponowanych polityk, a także zasięgnięcie opinii co do potencjalnych pomysłów. Po drugie, implementacja polityk na poziomie regionalnym powinna przebiegać lepiej – regiony będą bowiem implementować polityki, z którymi (co do zasady) powinny się zgadzać, wiedzieć o nich z wyprzedzeniem, na które w pewnym sensie także mogą się przygotować<sup>31</sup>.

Pozostaje jeszcze jedna bardzo ważna rola, którą regiony mogą odgrywać w ramach Komitetu Regionów, a mianowicie rola ekspertów. Za przykład posłużyć może w tym miejscu obszar polityki regionalnej, która po reformie z 1988 r. stała się wyjątkowo skomplikowana<sup>32</sup>. Komisji zależało na utrzymywaniu regularnych kontaktów z przedstawicielami miast i regionów, ponieważ ich doświadczenie i wiedza na temat realiów i problemów lokalnych dostarczały informacji niezbędnych do efektywnej realizacji i samego powodzenia coraz bardziej złożonej

---

<sup>28</sup> The Committee of the Regions, Milestones in the history of the Committee of the regions 1994–2014, [https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history\\_English.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history_English.pdf) [dostęp: 20.10.2022], s. 9.

<sup>29</sup> G. Marks, L. Hooghe, „*Europe with the Regions*”: Channels of Regional Representation in the European Union, „*Publius: The Journal of Federalism*” 1996, vol. 26, no. 1, s. 73-91

<sup>30</sup> T. Truskolaski, K. Waligóra, *op. cit.*, s. 26.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>32</sup> L. Hooghe, M. Keating, *The Politics of EU Regional Policy*, „*Journal of European Public Policy*” 1994, vol. 3, no. 1, s. 367–393.

polityki regionalnej<sup>33</sup>. Regiony były więc koniecznymi ekspertami odpowiedzialnymi za powodzenie polityki regionalnej. Kolejnym przykładem może być bardzo ambitny pomysł utworzenia rynku wewnętrznego – projekt, który miał wyznaczać przyszłość Europy. Aby jednak mógł się on stać rzeczywistością, konieczne było zaangażowanie innych podmiotów, takich jak na przykład związki zawodowe. Ale nie tylko. Konieczne było zaangażowanie również regionów, aby odnieść sukces w zagwarantowaniu swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Aby zrealizować ten projekt, ważne było uniknięcie poważnych regionalnych nierówności gospodarczych<sup>34</sup>, w czym miał pomóc właśnie aktywny udział regionów. Miały one zapewniać wsparcie w zakresie rozwiązywania regionalnych problemów, pomagając w wyborze odpowiedniej strategii oraz podejmując spójne działania bliżej obywatela w celu poprawy efektywności.

#### **4. Kolizja interesów poszczególnych państw członkowskich i instytucji unijnych przy tworzeniu Komitetu Regionów**

Od początku istnienia Wspólnoty przyjęty system podziału kompetencji zakładał ich rozdzielenie między państwa członkowskie a Wspólnotę. Poza tym dualizmem pozostawały jeszcze regiony, których wspólnotowa (a także unijna) sytuacja prawna nie została uregulowana. Należy jednak pamiętać, że nawet w ramach poszczególnych grup – co tyczy się państw członkowskich i regionów – interesy nie były tożsame za względu na zróżnicowanie systemów wewnętrznych państw członkowskich. Zróżnicowanie dotyczy odpowiedzialności konstytucyjnej i prawnej pomiędzy regionami, a także wynikających z tego różnic dotyczących ich kultury i praktyki administracyjnej<sup>35</sup>. Naturalne było więc, że regiony posiadające szersze kompetencje na kanwie poszczególnych praw krajowych wykazywały bardziej ambitne dążenia co do kształtu przyszłego Komitetu Regionów. Szczególnie dla niemieckich landów było to postrzegane jako możliwość szerszego uwzględnienia regionów we wspólnym procesie decyzyjnym<sup>14</sup>.

Wielość zaangażowanych stron naturalnie wiązała się z wielością pomysłów na to, jak Komitet Regionów powinien ostatecznie zostać ukształtowany – jakie miejsce w systemie instytucjonalnym Wspólnoty powinien zająć oraz w jaki zakres

---

<sup>33</sup> I. Tömmel, *The Transformation of Governance. The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions'*, „Regional & Federal Studies” 1998, vol. 8, no. 2, s. 54–80.

<sup>34</sup> B. Wassenberg, *The History...*, s. 21.

<sup>35</sup> C. Engel, *Regionen in der EG*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 1.

kompetencji miałyby być wyposażony. Pomysł ustanowienia Komitetu Regionów był określany jako pomysł stosunkowo stary, posiadający wielu architektów<sup>36</sup>. W swego rodzaju negocjacje angażowały się także pozostałe instytucje wspólnotowe.

Warto w tym momencie przytoczyć także pogląd, że Komitet Regionów był postrzegany jako dziecko Komisji<sup>37</sup>. Działania Komisji od samego początku skierowane były na wspieranie i powstanie Komitetu Regionów. Warto zastanowić się nad motywami takiego działania Komisji. Wskazuje się, że krył się za tym także interes Komisji związany z chęcią wzmocnienia własnej demokratycznej legitymacji i odpowiedzi na krytykę dotyczącą biurokratycznej administracji, która odpowiada wyłącznie przed państwami członkowskimi, tym samym będąc oddalona od potrzeb obywateli<sup>38</sup>. Nie dziwi więc, że Komisja odgrywała ważną rolę w przygotowaniach do Konferencji w Maastricht w zakresie Komitetu Regionów<sup>39</sup>. Pierwotny pomysł Komisji przewidywał jednak utworzenie Komitetu Regionów jako ciała doradczego w ramach samej Komisji, po prostu wzmacniającego istniejącą już Komisję Konsultacyjną.

Przedstawiony powyżej pomysł Komisji był natomiast sprzeczny z dążeniami delegacji niemieckiej, która domagała się stworzenia w pełni niezależnego organu, niepodlegającego Komisji<sup>40</sup>. Co ciekawe, za takim pomysłem opowiadały się również Belgia, Hiszpania i Francja<sup>41</sup>. Sytuacja była na tyle napięta, że państwa o ustroju federalnym postrzegane były jako „narody w pułapce” rozdarte między swoim wewnętrznym ustrojem związanym z podziałem władzy a Wspólnotą ze względu na zagrożenie stopniową erozją ich władzy ustawodawczej<sup>42</sup> z dodatkowym naciskiem ze strony poszczególnych regionów, które chciały bronić swoich interesów. Natomiast państwa o strukturze scentralizowanej – takie jak Holandia i Wielka Brytania – wyraźnie sprzeciwiały się takiej modernizacji instytucjonalnej władz lokalnych i regionalnych<sup>43</sup>, chcąc w pewnym sensie zachować dotychczasowy *status quo*. Nie należy także zapominać, że brak porozumienia w kwestii kształtu Komitetu Regionów mógł być jednym z czynników zagrażających wejściu w życie całego Traktatu

<sup>36</sup> B. Wassenberg, *The History...*, 24.

<sup>37</sup> A. Warleigh, *The Committee of the Regions*, Routledge, London 2001, s. 28–29.

<sup>38</sup> B. Wassenberg, *The History...*, s. 31

<sup>39</sup> B. Wassenberg, *Le Comité des régions, in La Commission européenne 1986–2000. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, 2019, s. 446–452.

<sup>40</sup> P.-A. Féral, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1998, s. 15.

<sup>41</sup> E. Noël, *Working together: The Institutions of the European Community*, Luxembourg 1993.

<sup>42</sup> S. Piattoni, J. Schönlau, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham 2015, s. 33.

<sup>43</sup> B. Wassenberg, *The History...*, s. 40

z Maastricht, a tym samym pewną kartą przetargową. Na marginesie można wspomnieć także o aspekcie finansowym i chęci, aby uniknąć nadmiernego obciążenia budżetu wynikającego z utworzenia nowego organu o dużej sile instytucjonalnej<sup>44</sup>. Ze względu na powyżej przedstawione realia ostateczny kształt Komitetu Regionów został ustalony w drodze kompromisu<sup>45</sup>. Takie rozwiązanie stwarzało perspektywę korzyści budżetowych i logistycznych, nie zaspokajając jednak w pełni aspiracji żadnej z negocjujących stron. Dodatkowo, w pierwotnym kształcie Komitet Regionów został ustanowiony „przy” Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, dzieląc z nim strukturę organizacyjną pomimo swojej autonomii<sup>46</sup>.

Obecnie Komitet Regionów o własnej strukturze organizacyjnej jest bardzo różnorodny; składa się on z przedstawicieli społeczności zarówno regionalnych, jak i lokalnych, którzy mają być niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków, działając w ogólnym interesie Unii Europejskiej. Obecnie Komitet Regionów składa się z 329 członków, mianowanych na okres pięciu lat z możliwością odnowienia mandatu<sup>47</sup>. Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w traktatach oraz we wszelkich innych przypadkach, w szczególności, gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne. Komitet Regionów jest również uprawniony do wydawania opinii z własnej inicjatywy, w przypadkach, gdy uzna to za stosowne. Tym samym w wachlarzu kompetencji brakuje działań o charakterze *stricte* prawotwórczym i decyzyjnym – nawet gdy Komitet Regionów wyda opinię negatywną, instytucje unijne nie są związane jej postanowieniami.

## Wnioski

W niniejszym artykule przedstawiono drogę do powstania Komitetu Regionów, biorąc pod uwagę wiele historycznych czynników. Już sam fakt jego powstania ma fundamentalne znaczenie z uwagi na konieczność uwzględniania regionów we

---

<sup>44</sup> C. Mestre, *Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences*, [w:] J. Bourrinet (ed.), *Le Comité européen des régions de l'Union européenne*, Paris 1997, s. 5.

<sup>45</sup> To samo dotyczy także nazwy – Komitet Regionów swoim zasięgiem obejmuje bowiem nie tylko przedstawicieli władz regionalnych, ale także lokalnych, co nie zostało odzwierciedlone w jego nazwie.

<sup>46</sup> Protokół w sprawie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, załączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Traktatem o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

<sup>47</sup> Na mocy art. 305 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej liczba członków Komitetu Regionów nie może przekroczyć 350.



wspólnotowym procesie decyzyjnym i co ważne – zrozumienie tej konieczności ze strony wspólnotowej. Sam Komitet Regionów przekonuje, że jego działalność opiera się np. na przekonaniu, że do budowania coraz ściślejszej i solidarniejszej unii narodów Europy, a także do sprostania wyzwaniom związanym z globalizacją niezbędna jest właśnie współpraca między władzami europejskimi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi<sup>48</sup>. Oczywiście na możliwość powstania Komitetu Regionów złożyło się kilka czynników, omówionych szczegółowo powyżej, które co ważne – wystąpiły jednocześnie. Mogłoby się okazać, że gdyby w czasie prac nad tekstem Traktatu z Maastricht tylko jeden z tych czynników występował, nie byłoby mowy o powstaniu Komitetu Regionów albo byłby to organ cały czas podporządkowany Komisji.

Jak już było to podkreślane powyżej, ze względu na to, że kształt Komitetu Regionów został uzgodniony na mocy kompromisu, żadna ze stron, a szczególnie strona regionalna, która posiada w ramach prawa krajowego szerokie kompetencje, nie była zadowolona. Jeśli chodzi o ocenę pierwotnych kompetencji i późniejszą działalność Komitetu Regionów, tutaj również zdania są podzielone. Niektórzy formułowali ówczesnie bardzo daleko idące tezy, twierdząc, że Komitet Regionów nie odróżnia się od instytucji niczym innym jak tylko brakiem zdolności procesowej<sup>49</sup>. Nie można jednak zapominać o bardzo fundamentalnych różnicach pomiędzy zakresem kompetencji; Komitet Regionów nie posiadał (i nie posiada nadal) mocy sprawczej oraz realnego wpływu na wydawanie wiążących decyzji, a więc mocy decyzyjnej. Od czasu powstania zakres kompetencji Komitetu Regionów rzeczywiście był poddawany zmianom, np. w ograniczonych przypadkach Komitet zyskał możliwość korzystania z legitymacji czynnej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>50</sup>. Jednak jego główna funkcja dotycząca wyłącznie konsultacji nie została znowelizowana.

Wypracowanie innego rozwiązania, pomimo bardzo ambitnych propozycji wysuwanych przez same regiony, a także Komitet Regionów, może być utrudnione. Obecne rozwiązanie dotyczące kształtu Komitetu Regionów wydaje się jedynym możliwym do zrealizowania, co uwydatniają i potwierdzają także rozważania historyczne. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, należy pamiętać, że niektóre działania dążące do dalszego wzmocnienia pozycji regionów mogą odbywać się poza ramami Komitetu Regionów, właśnie ze względu na jego charakterystykę i ograniczoną atrakcyjność w opinii regionów. Niemniej jednak sam Komitet Regionów ma

---

<sup>48</sup> Deklaracja Komitetu Regionów, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf>, [dostęp: 20.10.2022].

<sup>49</sup> P.-A. Feral, *op. cit.*, s. 23.

<sup>50</sup> Na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007 r.

spore ambicje w zakresie priorytetów politycznych (zbliżanie Europy do obywateli, zarządzanie głównymi przemianami społecznymi: budowanie odpornych społeczności regionalnych i lokalnych, spójność) i zakresu działania w ramach przyznanych mu kompetencji, mających na celu uwypuklenie znaczenia regionów w ramach Unii Europejskiej.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Decyzja Komisji z dnia 24 czerwca 1988 r. ustanawiająca Komisję Konsultacyjną Władz Regionalnych i Lokalnych 88/487/EEC, Dz. Urz. L 247 z 6.09.1988 r.
- Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. L 169 z 29.06.1987 r.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Maastricht, Dz. Urz. C 191 z 29.07.1992 r.
- Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r.

### Literatura

- Bartl M., *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, „European Law Journal” 2015, vol. 21.
- Bielecka M., *Komitet regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa 2021.
- Christiansen T., *Second Thoughts on Europe's „Third Level”: The European Union's Committee of the Regions*, „Publius: The Journal of Federalism” 1996, vol. 26, no. 1.
- Cole T., *The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2005, vol. 12, no. 1.
- Deschamps É., *A People's Europe*, CVCE. European Navigator, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005>, [dostęp: 19.11.2022].
- Elias A., *Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics*, „Regional and Federal Studies” 2008, vol. 18, no. 5.
- Engel C., *Regionen in der EG*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 1.
- Féral P.-A., *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris 1998.
- Hooghe L., Keating M., *The Politics of EU Regional Policy*, „Journal of European Public Policy” 1994, vol. 3, no. 1.
- Komitet Regionów, *Deklaracja Komitetu Regionów*, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf>, [dostęp: 20.10.2022].
- Kuligowski R., *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, Białystok 2015.
- Kuligowski R., *25 years of the Committee of the Regions and its impact on the EU legislative process: remarks in the light of the concept of multilevel governance in the EU*, „The Copernicus Journal of Political Studies” 2019, no. 2.

- Lynch P., *Minority Nations and European Integration*, Cardiff 1996.
- Marks G., Hooghe L., "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union, „Publius: The Journal of Federalism” 1996, vol. 26, no. 1.
- Mestre C., *Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences*, [w:] J. Bourrinet (ed.), *Le Comité européen des régions de l'Union européenne*, Paryż 1997.
- Noël E., *Working together: The Institutions of the European Community*, Luxembourg 1993.
- Piattoni S., Schönlau J., *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham 2015.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w Państwach Członkowskich*, Warszawa 2007.
- Rieder A.-S., *The Committee of the Regions*, European Parliament. Fact Sheets on the European Union, 2022.
- The Committee of the Regions, Milestones in the history of the Committee of the regions 1994–2014*, Publications Office of the European Union [https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history\\_English.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/documents/milestones-in-the-history-of-Cor/milestones-in-the-history_English.pdf), [dostęp: 20.10.2022].
- Tömmel I., *The Transformation of Governance. The European Commission's Strategy for Creating a "Europe of the Regions"*, „Regional & Federal Studies” 1998, vol. 8, no. 2.
- Truskolaski T., Waligóra K., *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.
- Warleigh A., *The Committee of the Regions*, London 2001.
- Wassenberg B., *Le Comité des régions, in La Commission européenne 1986-2000. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg 2019.
- Wassenberg B., *The History of the Committee of the Regions. 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, Brussels 2019.

**Z zagadnień  
prawa administracyjnego**

Maciej Błażewski  
*Uniwersytet Wrocławski*  
*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*  
ORCID: 0000-0003-2812-8199

## Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego

Social participation in the spatial planning procedure

### Streszczenie

Środki partycypacji społecznej zapewniają członkom lokalnej społeczności aktywny udział w procedurze planowania przestrzennego. Uwzględnienie wyników partycypacji społecznej pozostaje w gestii organu administracji publicznej. Uczestnicy partycypacji nie posiadają realnych środków ochrony swoich interesów w toku tej procedury.

### Słowa kluczowe

partycypacja społeczna, planowanie przestrzenne, interes faktyczny, władztwo planistyczne

### Abstract

Measures of social participation ensure that members of the local community could actively participate in the spatial planning procedure. Taking into account the results of public participation remains at the discretion of the public administration body. Participants of social participation do not have any real means of protecting their interests in the course of this procedure.

### Keywords

social participation, spatial planning, actual interest, planning sovereignty

## Wstęp

Partycypacja społeczna obejmuje środki prawne zapewniające realizację wartości demokratycznych w relacjach pomiędzy członkami społeczności lokalnej a organem jednostki samorządu terytorialnego. Środki te zapewniają uczestnikom partycypacji pozyskanie informacji o procedurze planowania przestrzennego i wyrażenie opinii, w formie wniosku lub uwagi, względem projektu aktu planowania przestrzennego. Organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek zastosować te środki prawne, jednakże nie ma obowiązku uwzględnienia wyników partycypacji społecznej.

Celem opracowania naukowego jest określenie przyczyn zastosowania ograniczonych środków prawnych służących partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego. Przyjęcie przez prawodawcę tych środków miało na celu wyważenie dwóch wartości właściwych planowaniu przestrzennemu, jakimi są: ograniczenie konfliktów społecznych na tle przestrzennym oraz zapewnienie organom jednostek samorządu terytorialnego władztwa planistycznego.

Badania zostały przeprowadzone z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej. Przeprowadzone badania opierały się w znaczącym zakresie na analizie aktów normatywnych, a uzupełniająco uwzględniały aktualny dorobek nauki prawa. Przytoczone poglądy doktryny odnoszą się zarówno do ogólnego zagadnienia partycypacji społecznej, jak również do szczególnego jej przypadku, jaki ma miejsce w toku procedur planowania przestrzennego.

## **1. Przegląd poglądów literatury dotyczących partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego**

Problematyka partycypacji społecznej jest szeroko analizowana w nauce prawa. Poglądy te są częściowo adekwatne dla partycypacji społecznej stosowanej w procedurze planowania przestrzennego. Przedstawiciele nauki prawa koncentrowali się w znacznej mierze na analizie pojęcia partycypacji społecznej, właściwej procedurze planowania przestrzennego, jak również wyodrębnienia rodzajów tej partycypacji.

Jak zauważa K. Kikosicka, partycypacja społeczna dotycząca planowania przestrzennego jest procesem obejmującym czynności współdziałania organów administracji publicznej i mieszkańców, których przedmiotem jest przygotowanie m.in. polityki przestrzennej i aktów planowania przestrzennego<sup>1</sup>. Zdaniem M. Karpiuka, podstawą partycypacji społecznej związanej z planowaniem przestrzennym jest zasada demokratyzmu<sup>2</sup>. Podobnie uważa J.H. Szlachetko, którego zdaniem założenia partycypacji społecznej związane są z potrzebą wdrożenia do porządku prawnego wartości demokratycznych<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Kikosicka, *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbrowice)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, nr 16, s. 101.

<sup>2</sup> M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 72.

<sup>3</sup> J.H. Szlachetko analizuje problematykę partycypacji społecznych w procesie rewitalizacji. J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, t. 11, nr 2, s. 107.

W literaturze wyodrębnia się dwa rodzaje partycypacji społecznej: bierną oraz czynną. Partycypacja bierna obejmuje prawo do informacji oraz prawo do złożenia opinii o projekcie aktu planowania przestrzennego. Partycypacja czynna obejmuje prawo do wyrażenia sprzeciwu lub zgody na projekt tego aktu<sup>4</sup>. Podział na te dwa rodzaje partycypacji społecznej stanowił podstawę dla wyodrębnienia czterech jej form, którymi są: 1) udzielenie informacji, 2) pozyskanie informacji, 3) konsultowanie, 4) wywieranie wpływu. Pierwsze trzy formy są właściwe dla partycypacji biernej, a czwarta forma odpowiada partycypacji czynnej<sup>5</sup>. Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego ma bierny charakter, ponieważ uczestnicy tej partycypacji nie posiadają środków prawnych umożliwiających im bezpośredni wpływ na treść aktów planowania przestrzennego.

## **2. Model partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego**

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje umożliwienie jej uczestnikom udziału w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego, takich jak: plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Uczestnikami partycypacji są podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego. Mogą nimi być osoby fizyczne, osoby prawne, jak również ułomne osoby prawne<sup>6</sup>.

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje dwie płaszczyzny: przekazywania informacji oraz zapewnienia wyrażenia opinii<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 1, s. 219.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 219–220.

<sup>6</sup> Problematyka zakresu podmiotowego uczestników partycypacji społecznej związanych z przygotowaniem dokumentów planistycznych jest przedmiotem analizy S. Pawłowskiego. S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 1, s. 205.

<sup>7</sup> Model obejmujący te dwie płaszczyzny partycypacji społecznej jest ugruntowany także w porządku prawa unijnego. Przykładem jest regulacja wyrażona w art. 2 ust. 2 lit. a–b dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa

Płaszczyzny te są wzajemnie zależne. Przekazywanie informacji umożliwia podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej zapoznanie się z zamiarem organu administracji publicznej związanym z przygotowaniem aktu planowania przestrzennego lub z projektem tego aktu. Na podstawie pozyskanych informacji podmioty te mogą wyrazić swoje opinie skierowane do organu administracji publicznej.

Płaszczyzna przekazywania informacji obejmuje umożliwienie jak najszerszej grupie podmiotów zapoznanie się z zamiarem przygotowania aktu planowania przestrzennego lub projektem tego aktu<sup>8</sup>. Organ administracji publicznej ma obowiązek przekazać tę informację zarówno w formie papierowej, jak i w formie elektronicznej. Sposób przekazania informacji powinien objąć tradycyjne środki przekazu, takie jak ogłoszenie w prasie lub obwieszczenie<sup>9</sup>, a także środki komunikacji elektronicznej, takie jak strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej tego organu, a także strona internetowa obsługującego ten organ urzędu<sup>10</sup>.

Płaszczyzna zapewnienia wyrażania opinii, w formie wniosku lub uwagi, odnosi się do każdego zainteresowanego podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej. Opinię może wyrazić każdy, niezależnie od tego, czy posiada interes prawny, czy jedynie interes faktyczny w określeniu treści aktu planowania przestrzennego<sup>11</sup>. Płaszczyzna ta jest korzystna zarówno dla uczestników partycypacji,

---

w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25 czerwca 2016 r. poz. 1 ze zm.), w którego świetle partycypacja społeczna związana z przyjmowaniem planów i programów w zakresie środowiska powinna obejmować informowanie społeczeństwa oraz zapewnienie społeczeństwu możliwości wyrażania komentarzy i opinii.

<sup>8</sup> Zdaniem A. Ociepy-Kubickiej jedną z przyczyn bierności członków społeczności lokalnych w toku procedury przygotowania dokumentów planistycznych jest niedostateczne ich informowanie o tej procedurze. A. Ociepa-Kubicka, *Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015, t. 18, nr 4, s. 480.

<sup>9</sup> Tradycyjnymi środkami przekazu służącymi udostępnieniu informacji o procedurze związanej z przygotowaniem dokumentów planistycznych są: publikacja w prasie, wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu, sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 13i ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 13i ust. 3 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 37b ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 38b ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej u.p.z.p.).

<sup>10</sup> Art. 13i ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 13i ust. 3 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 37b ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 38b ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

<sup>11</sup> W literaturze zauważa się, że uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można zgłaszać niezależnie od posiadania interesu prawnego. Zob. K. Jaroszyński *et al.*,



jak i dla organów administracji publicznej. Uczestnicy partycypacji mają zagwarantowaną możliwość przedstawienia swojej perspektywy względem planowanych zmian w polityce przestrzennej lub sposobie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli ich opinie będą poparte merytoryczną argumentacją, mogą być uwzględnione przez organ administracji publicznej<sup>12</sup>. Z drugiej strony, organ ten także może odnieść korzyść z zapoznania się z opiniami uczestników partycypacji. Po pierwsze, poznanie tych opinii umożliwia organowi poszerzenie perspektywy poznawczej względem planowanych zmian, w tym zidentyfikowanie potencjalnych konfliktów interesów, jakie mogą pojawić się w związku z modyfikacją polityki przestrzennej lub sposobu zagospodarowania przestrzennego<sup>13</sup>. Po drugie, uwzględnienie poznanych opinii uczestników partycypacji może stanowić podstawę legitymacji społecznej przyszłego aktu planowania przestrzennego, który zostanie przyjęty przez ten organ<sup>14</sup>.

Partycypacja społeczna ma charakter proceduralny, ponieważ obowiązki organów administracji publicznej związane z tą partycypacją odnoszą się jedynie do procedury uchwalenia aktów planowania przestrzennego, a nie do określania ich treści. Organ administracji publicznej nie ma bowiem obowiązku uwzględnienia wyników partycypacji społecznej<sup>15</sup>. W literaturze podkreśla się, że tym samym polski model partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego ma charakter iluzoryczny<sup>16</sup>. Organ administracji publicznej może bowiem, po

---

*Komentarz do art. 18, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 193. Problematykę zakresu podmiotowego uczestników partycypacji społecznych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym przedstawia szerzej S. Pawłowski. Zob. S. Pawłowski, op. cit., s. 205.*

<sup>12</sup> Jak zauważa A. Fogel, uczestnictwo w partycypacji społecznej umożliwia jednostkom lub grupom jednostek stworzenie przeciwwagi względem presji inwestorów wywieranej na organy administracji publicznej w związku z przygotowaniem projektów dokumentów planistycznych. A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzeniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 48.

<sup>13</sup> Jak podkreśla A. Ociepa-Kubicka, udział mieszkańców gminy determinuje powstanie dobrych rozwiązań zagospodarowania terenu. A. Ociepa-Kubicka, op. cit., s. 480. Zdaniem J.H. Szlachetki partycypacja społeczna umożliwia organom administracji publicznej pozyskanie informacji o potrzebach i problemach lokalnych społeczności. J.H. Szlachetko, op. cit., s. 106. Jak zauważa S. Pawłowski, wyłożenie do wglądu projektów dokumentów planistycznych umożliwia członkom lokalnej społeczności wskazanie ewentualnych ich błędów i niespójności. S. Pawłowski, op. cit., s. 212. Zdaniem A. Fogiel, partycypacja społeczna umożliwia organowi administracji publicznej identyfikację ewentualnego konfliktu interesów. A. Fogel, op. cit., s. 46–47.

<sup>14</sup> Jak zauważa J.H. Szlachetko, partycypacja społeczna może stanowić podstawę legitymacji społecznej działań organów administracji publicznej. J.H. Szlachetko, op. cit., s. 106.

<sup>15</sup> Zob. A. Ociepa-Kubicka, op. cit., s. 474.

<sup>16</sup> Zob. T. Kaczmarek, M. Wójcicki, op. cit., s. 224. Jak podkreśla A. Ociepa-Kubicka, organy jednostek samorządu terytorialnego utrudniają mieszkańcom aktywny udział w procedurze przygotowania

otrzymaniu opinii uczestników partycypacji, całkowicie je pominąć, jednocześnie przyjmując swoje pierwotne założenie co do treści uchwalanego aktu planowania przestrzennego.

Model ten jest ugruntowany w polskim porządku prawnym, jednak przepisy regulujące partycypację społeczną ulegały częściowej modyfikacji na przestrzeni ostatniego wieku<sup>17</sup>. Polski prawodawca ustanowił regulacje dotyczące partycypacji społecznej w okresie międzywojennym<sup>18</sup>. W 1946 r. partycypacja społeczna została ograniczona do zapewnienia informowania oraz prawa wyrażenia opinii o przygotowanym projekcie planu miejscowego<sup>19</sup>. W 1961 r. wyłączono z polskiego porządku prawnego partycypację społeczną związaną z procedurą przyjęcia aktów planowania przestrzennego<sup>20</sup>, jednak partycypacja ta została przywrócona w 1984 r.<sup>21</sup>, a po transformacji ustrojowej w 1994 r. zakres partycypacji społecznej został rozszerzony o ochronę interesu prawnego jej uczestników<sup>22</sup>.

---

dokumentów planistycznych. A. Ociepa-Kubicka, *op. cit.*, s. 473. Zdaniem M. Karpiuk organy jednostek samorządu terytorialnego nie uznają za wartościowe debat publicznych prowadzonych w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 76.

<sup>17</sup> Odmiennego zdania jest K. Kikosicka, która zauważa, że dopiero ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p., umożliwiła członkom lokalnej społeczności wyrażanie swoich interesów w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych, jak również wyrażanie roszczeń służących ochronie ich interesów. K. Kikosicka, *op. cit.*, s. 101–102.

<sup>18</sup> W świetle rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202), dalej r.p.b.z.o., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania planu zabudowania (art. 25 zd. 1 r.p.b.z.o.); prawo do składania wniosków dotyczących planu zabudowania (art. 26 lit. c r.p.b.z.o.); wyłożenie uchwalonego planu zabudowy (art. 30 zd. 1 r.p.b.z.o.); prawo do zgłaszania zarzutów przeciw planom zabudowy (art. 32 r.p.b.z.o.).

<sup>19</sup> Zgodnie z dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109), dalej d.p.z.p.k., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 25 ust. 1 d.p.z.p.k.); wyłożenie sporządzonego planu miejscowego (art. 26 ust. 1 d.p.z.p.k.); prawo do wniesienia zarzutu przeciw planowi miejscowemu (art. 27 ust. 2 d.p.z.p.k.).

<sup>20</sup> Przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47) uchylały regulacje dotyczące partycypacji społecznej.

<sup>21</sup> W świetle ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185), dalej u.p.p., partycypacja społeczna obejmowała: prawo do wnoszenia wniosków w sprawie uwzględnienia odpowiednich rozwiązań w projekcie założeń do planu regionalnego lub planu miejscowego, jak również projekcie tych planów (art. 15 ust. 2 u.p.p.); udostępnienie do publicznego wglądu i popularyzację treści projektów tych założeń, jak również projektów tych planów (art. 15 ust. 1 zd. 1 u.p.p.); prawo do wnoszenia uwag dotyczących tych założeń i planów (art. 15 ust. 1 zd. 2 u.p.p.).

<sup>22</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.z.p.); prawo do składania wniosków do tego planu (art. 18 ust. 2 pkt 1 *in fine* u.z.p.); wyłożenie projektu tego planu

Z szerokiego zakresu ochrony uczestników partycypacji społecznej ochrona interesu prawnego została jednak wyłączona w 2003 r.<sup>23</sup>

### **3. Swoboda określania zakresu i sposobu partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego**

Planowanie przestrzenne może mieć miejsce w sytuacjach społecznych o zróżnicowanym poziomie skomplikowania, gdzie różne grupy społeczne mają odmienną perspektywę zarówno swoich potrzeb, jak i potrzeb wspólnoty samorządowej. Zróżnicowanie tych perspektyw może prowadzić do powstania konfliktu interesów, a ich pominięcie może pogłębić powstały konflikt. Środki prawne mające na celu ograniczenie tego konfliktu są związane z partycypacją społeczną. Prawodawca ustanawia obligatoryjne środki partycypacyjne, które służą organowi administracji publicznej przy poznawaniu perspektyw członków społeczności lokalnej, a także modyfikacji treści przygotowywanego aktu planowania przestrzennego. Jeżeli jednak organ administracji publicznej uzna, że środki te są niewystarczające dla zapobieżenia powstania lub rozwoju konfliktu interesów, może zastosować także fakultatywne środki partycypacyjne.

Środkami partycypacyjnymi o charakterze obligatoryjnym są: wnioski<sup>24</sup>, uwagi, spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacer studyjne, ankiety, geoankiety, wywiady, jak również zapewnienie dostępu do punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta<sup>25</sup>. Organ administracji publicznej ma obowiązek zastosować te środki w sposób i w formie określonej przez przepisy prawa. Prawodawca tym samym znacząco ograniczył swobodę organów administracji publicznej w zakresie stosowania tych środków.

Środkami partycypacyjnymi o charakterze fakultatywnym mogą być każde inne środki związane z zasięgnięciem opinii wśród uczestników partycypacji. Organ administracji publicznej posiada swobodę stosowania środków fakultatywnych, jak

---

(art. 18 ust. 2 pkt 6 u.z.p.); prawo do wniesienia protestów służących ochronie interesu faktycznego uczestnika partycypacji (art. 18 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 23 u.z.p.); prawo do wniesienia zarzutów służących ochronie interesu prawnego uczestnika partycypacji (art. 18 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 24 u.z.p.); prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu w całości lub w części (art. 24 ust. 4 u.z.p.).

<sup>23</sup> Problematyka zakresu ochrony uczestników partycypacji społecznych jest przedmiotem tego opracowania naukowego.

<sup>24</sup> Art. 13i ust. 3 pkt 1; art. 17 pkt 1; art. 41 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>25</sup> Art. 8i ust. 1 u.p.z.p.

również swobodę określenia ich zakresu i sposobu ich realizacji. Fakultatywnym środkiem partycypacyjnym mogą być dodatkowe konsultacje z mieszkańcami gminy. Organ administracji publicznej może je przeprowadzić przed wszczęciem procedury planowania przestrzennego lub w jej toku<sup>26</sup>. Organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały zasady i tryb przeprowadzenia tych konsultacji<sup>27</sup>.

#### 4. Ochrona interesów jednostkowych w procedurze planowania przestrzennego

Poziom ochrony interesów jednostkowych uczestników partycypacji w procedurze planowania przestrzennego jest zdeterminowany zakresem władztwa planistycznego organów administracji publicznej przyjmujących akty planowania przestrzennego. Szeroki zakres władztwa planistycznego obejmuje swobodę określenia treści tych aktów. Organ może uwzględnić lub nie uwzględnić opinii (wniosków lub uwag) uczestników partycypacji dotyczącej proponowanej treści tych aktów<sup>28</sup>. Zakres władztwa planistycznego warunkuje poziom ochrony interesów jednostkowych. Władztwo planistyczne odnosi się do merytorycznych aspektów określenia polityki przestrzennej i sposobów zagospodarowania przestrzeni. Władztwo planistyczne nie ma absolutnego charakteru, jest bowiem ograniczone przepisami prawa wyznaczającymi wymagania prawne dotyczące aktów planowania przestrzennego. Organ administracji publicznej nie posiada władztwa planistycznego odnoszącego się do proceduralnych aspektów określania polityki przestrzennej i sposobu zagospodarowania przestrzennego. Organ ma obowiązek wykonać czynności proceduralne w określonej kolejności<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> W świetle art. 5a ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g., w sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W myśl art. 10a ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), dalej u.s.w., w sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zob. J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 109.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W świetle art. 10a ust. 2 u.s.w. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.

<sup>28</sup> M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 81.

<sup>29</sup> Jak zauważa M. Karpiuk, organ administracji publicznej posiadający władztwo planistyczne nie może pominąć trybu partycypacji społecznej, a jedynie może nie uwzględnić jej wyników. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 81.

Podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, uczestnicząc w procedurze planowania przestrzennego, realizują swój interes faktyczny, będący ich subiektywną perspektywą obejmującą ich potrzeby<sup>30</sup>. Skutkiem założenia, że realizowany jest ich interes faktyczny, a nie interes prawny, jest wyłączenie możliwości złożenia przez uczestników partycypacji skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu administracji publicznej nieuwzględniające ich wniosków lub uwag<sup>31</sup>. Partycypacja społeczna nie ma merytorycznego charakteru. Organ administracji publicznej w granicach władztwa planistycznego nie ma bowiem obowiązku uwzględnienia tych wniosków lub uwag w przyjętej treści aktu planowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga, że jeżeli organ ten przekroczy granicę swobody określania treści tego aktu, której podstawą jest władztwo planistyczne, a tym samym naruszy obowiązujące przepisy prawa, uczestnik partycypacji, jeżeli wykaże swój interes prawny, będzie mógł złożyć skargę do sądu administracyjnego na uchwałę organu stanowiącego i kontrolnego, której przedmiotem jest przyjęcie aktu planowania przestrzennego<sup>32</sup>.

Prawodawca ustanowił ochronę prawa uczestnikom partycypacji do udziału w procedurze planowania przestrzennego<sup>33</sup>. Organ administracji publicznej przygotowujący projekt aktu planowania przestrzennego ma obowiązek zapewnić im możliwość złożenia wniosków i uwag, jak również uczestniczenia w innych obligatoryjnych formach konsultacji społecznych w zakresie i trybie określonym w przepisach prawa. Skutkiem niewykonania tego obowiązku przez organ może być stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie przyjęcia aktu planowania przestrzennego. Stwierdzenie nieważności może nastąpić w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego.

---

<sup>30</sup> Szerzej problematykę interesu faktycznego przedstawia J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 311–312.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 81 u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.w. jednostka może złożyć skargę do sądu administracyjnego jedynie wówczas, gdy interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez przepis aktu prawa miejscowego, wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej. W świetle interpretacji tego przepisu jednostka nie może złożyć skargi na akty planowania przestrzennego samorządu województwa, ponieważ te stanowią akty prawa wewnętrznego. Zob. też A. Ociepa-Kubicka, *op. cit.*, s. 474; M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 80.

<sup>33</sup> Jak podkreślają T. Kaczmarek, M. Wójcicki, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia gwarancję udziału społeczności lokalnych w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych. Zob. T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 219.

## 5. Zakończenie

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje środki prawne umożliwiające członkom społeczności lokalnej aktywne uczestnictwo w przygotowywaniu dokumentów planistycznych. Środki te mają jednak ograniczony wymiar obejmujący obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego związane z przekazywaniem informacji oraz zapewnieniem wyrażania opinii, m.in. w postaci wniosków lub uwag. Zapewnienie wyrażania opinii służy ograniczeniu konfliktów społecznych na tle przestrzennym, jednakże realne ich znaczenie pozostawione jest w gestii organu administracji publicznej prowadzącego procedurę planowania przestrzennego. Prawodawca pozostawił szeroki zakres władztwa planistycznego organom jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym ograniczył rolę partycypacji społecznej do czynności o opiniodawczym charakterze. Prawodawca założył tym samym nadrzędność władztwa planistycznego tych organów względem ochrony interesu faktycznego podmiotów podejmujących się uczestnictwa w partycypacji społecznej.

## Bibliografia

### Wykaz aktów normatywnych

- Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2016 r. poz. 1 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

## Wykaz literatury

- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzeniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złakowski Ł., *Komentarz do art. 18*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., *Uspolecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 1.
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Kikosicka K., *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbrowice)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, nr 16.
- Ociepa-Kubicka A., *Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015, t. 18, nr 4.
- Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1.
- Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, t. 11, nr 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

# **Zagadnienia karnistyczne**



Roksana Jankowska\*  
*ORCID: 0009-0005-8571-0523*

Karolina Lewandowska\*  
*ORCID: 0009-0005-1953-850X*

Lidia Lijewska\*  
*ORCID: 0009-0004-8273-7168*

Natalia Nowak\*  
*ORCID: 0009-0009-8234-8484*

Weronika Skonieczna\*  
*ORCID: 0000-0001-6053-1506*

Weronika Wąsikowska\*  
*ORCID: 0009-0006-6104-7365*

Paulina Wypij\*  
*ORCID: 0009-0002-7405-5461*

*\* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Wydział Prawa i Ekonomii*

## Efektywność profilowania w polskim postępowaniu karnym

Effectiveness of profiling in Polish criminal proceedings

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie współpracy pomiędzy prokuratorami a profilerami oraz jej efektywności. Profilowanie kryminalistyczne w Polsce obecnie nie jest narzędziem powszechnie wykorzystywanym w postępowaniu przygotowawczym oraz dowodowym. Należy zwrócić szczególną uwagę na to, że profilowanie wykorzystywane jest głównie w miejscach, gdzie się narodziło, m.in w Stanach Zjednoczonych. Analiza badań ankietowych ma na celu przedstawienie współpracy pomiędzy prokuratorami a psychologami specjalizującymi się w profilowaniu.

W badaniu przeprowadzonym przez autorów artykułu wśród prokuratorów z Polski okazało się, że większość z nich uważa profilowanie za skuteczną metodę dochodzeniową, jednakże tylko niewielka część badanych prokuratorów deklaruje stosowanie tej techniki w swojej pracy. Wnioski z artykułu wskazują na potrzebę dalszych badań w tej dziedzinie oraz na konieczność rozwoju odpowiedniego programu szkoleniowego oraz zwiększenia kadry profilerów, co umożliwiłoby skuteczne zastosowanie profilowania w praktyce prokuratorskiej.

### **Słowa kluczowe**

profilowanie kryminalistyczne, przestępstwo, prokurator, wykrywalność, przestępca

### **Abstract**

The purpose of this article is to show the cooperation between prosecutors and profilers and its effectiveness. Criminal profiling in Poland at present is not a tool that is widely used by way of pre-trial and evidentiary proceedings. Special attention should be paid to the fact that profiling is mainly used in places where it was born, such as the United States. The analysis of surveys is aimed at presenting the cooperation between prosecutors and psychologists specializing in profiling. In a survey conducted by the article's authors among prosecutors from Poland, it was found that most of them consider profiling to be an effective investigative method, however, only a small proportion of the prosecutors surveyed declared using the technique in their work. The article's conclusions point to the need for further research in this area and the need to develop an appropriate training program and increase the cadre of profilers, which would enable the effective application of profiling in prosecutorial practice.

### **Keywords**

criminal profiling, crime, prosecutor, detectability, criminal

## **1. Profilowanie kryminalne**

Zarówno w literaturze, jak i popkulturze coraz częściej napotkać można wyrażenie „profilowania sprawcy przestępstwa”. W ujęciu naukowym poprawnie brzmiącym terminem jest „profilowanie kryminalistyczne”. W dostępnych źródłach występują liczne definicje procesu związanego z tworzeniem profilu nieznanego sprawcy, zdaje się jednak, że najtrafniejszą prezentuje Bogdan Lach, pierwszy polski profiler współpracujący z policją<sup>1</sup>. Jego zdaniem profilowanie kryminalistyczne to: „szereg czynności związanych z analizą śladów kryminalistycznych powstałych na miejscu zdarzenia, zachowania się sprawcy i ofiary na miejscu zdarzenia, zbieraniem danych wiktymologicznych, ich klasyfikacją i weryfikacją, które w rezultacie zmierzają do zbudowania logicznej, spójnej i zwartej charakterystyki sprawcy”<sup>2</sup>. Należy pamiętać, że pomimo żmudnie i dokładnie przeprowadzanych przez specjalistów wyżej wskazanych czynności, jednogłośnie wskazanie konkretnej osoby i wytypowanie jej jako sprawcy jest niemożliwe, co wyraźnie podkreśla Brent

---

<sup>1</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie kryminalne*, Łomianki 2017, s. 28.

<sup>2</sup> B. Lach, *Profilowanie kryminalistyczne*, Warszawa 2014, s. 48.

E. Turvey<sup>3</sup>. Profilowanie pozwala bowiem na uzyskanie cech probabilistycznych<sup>4</sup> pozwalających na odniesienie gotowego portretu wobec grupy ludzi, zawężając tym samym krąg osób możliwych do uznania za osoby podejrzane w sprawie.

Dzięki dostępnym źródłom można wymienić zarówno pierwszą próbę stworzenia profilu kryminalistycznego, jak i kolebkę nowoczesnego profilowania stanowiącego podwaliny współczesnej praktyki profilerkiej. Za pierwszy sporządzony profil uważa się pracę Thomasa Bonda pochodzącą z 1888 r. dotyczącą serii brutalnych zabójstw prostytutek w londyńskiej dzielnicy Whitechapel<sup>5</sup>. Z kolei początków nowoczesnego profilowania należy dopatrywać się w działaniach nowojorskiego psychiatry Jamesa Brussela, który w latach 50. XX w. w Stanach Zjednoczonych stworzył m.in. profil kryminalistyczny George'a Matesky'ego, którego opis przeszedł do historii. Jednak więcej informacji poświęconych tej kwestii zostało zawartych w dalszych częściach pracy.

Zdaniem innego psychologa kryminalnego, Jana Gołębiowskiego, sporządzony profil powinien znacznie wykraczać poza granice wytyczane przez nauki psychologiczne, badając jedynie te cechy sprawcy, które możliwe są do odkrycia tylko przez badania psychologiczne. Obligatoryjnie za to powinien wskazywać na możliwe cechy osobowości sprawcy, jego cechy społeczne, a także demograficzne czy nawet fizyczne<sup>6</sup>. Dodatkowo, do najważniejszych pytań, na jakie profiler powinien znaleźć odpowiedź i uwzględnić je w sporządzonym przez siebie profilu, według Gołębiowskiego należą: „Czy ofiara i sprawca znali się? Jakiego rodzaju była to znajomość? Jakie emocje ich łączyły? Czy sprawca znał miejsce w jakim dokonano przestępstwa i w jaki sposób jest z nim związany? Jaka była możliwa motywacja czynu? Czy sprawca cierpi na jakies specyficzne zaburzenia (psychiczne, w sferze seksualnej itd.)? Jakie zachowania sprawca mógł przejawiać w przeszłości? Jakie zachowania sprawca może przejawiać w przyszłości?”<sup>7</sup>. Na podstawie ostatniego pytania można stwierdzić, że profilowanie kryminalistyczne ma nie tylko spełniać funkcję pomocniczą w wytypowaniu oraz poszukiwaniu sprawcy danego przestępstwa, lecz ma za zadanie także wskazać, czego ewentualnie określona grupa osób może dopuścić się w przyszłości. Obecnie profilowanie kryminalistyczne wykorzystywane jest głównie

---

<sup>3</sup> B.E. Turvey, *Criminal Profiling: An Introduction to Behavioral Evidence Analysis*, San Diego 2002, s. 335.

<sup>4</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 14.

<sup>5</sup> L.T. Atherley, *Profiling Ridgway: A Retrospective Analysis of Criminal Profiling through the Green River Investigation*, Master of Arts in Criminal Justice Theses. 5, Seattle 2010, s. 4.

<sup>6</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 28.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 29.

w sprawach dotyczących następujących przestępstw: podpażeń, zabójstw, zgwałceń, szantaży, porwań, napadów i kradzieży z włamaniem. Trzeba dodać, że najczęściej wykorzystywane jest w razie seryjnego popełniania powyższych przestępstw<sup>8</sup>.

Można jednak przypuszczać, że ta metoda kryminalistyczna, pomimo wielu przykładów jej przydatności, nie jest często i efektywnie wykorzystywana przez organy ścigania, w tym Prokuraturę. Niniejszy artykuł został sporządzony na podstawie wyników przeprowadzonego badania, którego celem była analiza efektywności wykorzystywania profilowania kryminalistycznego wśród prokuratorów. Dzięki tej pracy oraz wymienionym w niej wynikom przeprowadzonych przez nas badań przybliżone zostaną wszelkie kwestie związane zarówno z profilowaniem kryminalistycznym, jak i faktycznym sięganiem po tę metodę w postępowaniu przygotowawczym przez polskich prokuratorów.

### 1.1. Profilowanie kryminalne w Polsce

W latach 60. i 70. Janusz Reykowski i Adam Frączek podjęli się próby tworzenia profili psychologicznych sprawców, którzy w 1964 r. napadli na bank, znajdujący się w Warszawie przy ulicy Jasnej. W 1965 r. można dostrzec następne przejawy profilowania kryminalnego, ponieważ został sporządzony profil sprawcy, który dokonał morderstwa na 24-letniej kobiecie w Krakowie „nad Białuchą”<sup>9</sup>. Natomiast w 1972 r. na zlecenie Prokuratury Generalnej zostały sporządzone opinie kryminalistyczno-kryminologiczna i psychiatryczna, które pozwoliły na wytypowanie sprawcy Zdzisława Marchwickiego z 79% trafnością cech<sup>10</sup>. Nieco później, w 1983 r., dzięki inicjatywie podjętej przez kpt. Ryszarda Małaszka, w śledztwie oznaczonym kryptonimem „Skorpion” zastosowano „ankietę wstępnego opracowania sylwetki psychologicznej mordercy”. Za pierwszy polski profesjonalny profil kryminalny uznaje się opinię sporządzoną w 1986 r. przez Instytut Ekspertyz Sądowych z Krakowa. Opinia ta dotyczyła zabójstwa kobiety w Dąbrowie Tarnowskiej<sup>11</sup>.

Początki profilowania w Polsce przypadają na przełom lat 70. i 80. Ówczesnie w polskojęzycznej nomenklaturze występowało określenie: „typowanie cech nieznanego sprawcy na podstawie analizy modus operandi”. Termin „profilowanie” pojawił się po raz pierwszy w Szkocji 1995 r. w sprawozdaniu dr. Macieja Szaszkiwi-

<sup>8</sup> E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, wyd. I, Warszawa 2020, s. 48.

<sup>9</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 45–46.

<sup>10</sup> M. Wasiak, *Profilowanie kryminalne i lingwistyka kryminalistyczna jako multidyscyplinarne metody typowania sprawców przestępstw*, „Security, Economy & Law” 2016, no. 2(XI), (84–105), s. 89.

<sup>11</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 45–46.

cza *Profilowanie osobowości przestępców i ocena miejsca przestępstwa*. W 1999 r. policyjny psycholog, Bogdan Lach, wydał w „Przeglądzie Policyjnym” publikację *Niektóre psychologiczne determinanty tworzenia portretu psychologicznego sprawcy*. W tym samym roku termin ten wykorzystany został także w artykule zamieszczonym w „Nowinach Psychologicznych” autorstwa Teresy Jaśkiewicz-Obydzińskiej oraz Ewy Wach. Od tamtego czasu pojęcie profilowania stało się bardziej popularne w znaczeniu potocznym, ale też w znaczeniu profesjonalnym<sup>12</sup>.

Jednym z pierwszych procesów w Polsce, w których wykorzystano profil kryminalny, była sprawa Wojciecha B. – „inkasenta z Małopolski”, oskarżonego w 1997 r. dokonanie serii zabójstw. Prof. Józef Gierowski w 1994 r. sporządził opinię, która miała wspomóc śledztwo w celu wskazania psychologicznych przesłanek typowania sprawcy zabójstwa<sup>13</sup>. Zaproponował on definicję, która wskazuje, że profilowanie kryminalne to „dochodzenie do krótkiej, dynamicznej charakterystyki związanej z ujawnianymi najważniejszymi cechami nieznanego sprawcy i przejawy jego zachowań”<sup>14</sup>.

Profilowanie kryminalistyczne wykonywane jest na potrzeby policji bądź prokuratury przez psychologów. Przydatność profilowania w działaniach organów ścigania uwarunkowana jest szerszą analizą, obejmującą nie tylko cechy psychologiczne, ale także możliwe cechy fizyczne, osobowościowe, społeczne i demograficzne<sup>15</sup>. Trafność profilu zależna jest od jakości zabezpieczonych śladów i dokonanych ekspertyz. Wykonany profil może zasugerować kierunek śledztwa i wyznaczyć jego dalszy przebieg. Jednocześnie może być bardzo pomocny w budowaniu strategii czy wyznaczenia najskuteczniejszego sposobu przesłuchania podejrzanego. Jednak nawet trafny i profesjonalnie sporządzony profil kryminalistyczny nie może być dowodem świadczącym o popełnieniu przez kogoś przestępstwa, gdyż nie identyfikuje osoby bezpośrednio i indywidualnie. Ma on jednak zastosowanie w tworzeniu wersji zdarzenia<sup>16</sup>.

W 2001 r. zostało sporządzonych 15 profili użytych w śledztwie (Bogdan Lach wskazuje na liczbę 19). W latach 2002–2003, według oficjalnego podsumowania pracy psychologów policyjnych, sporządzono 29 profili. W 2005 r. ich liczba

---

<sup>12</sup> J. Gołębiowski, K. Grochowska, *Profilowanie kryminalne na potrzeby sądu. Kontrowersje wokół przydatności*, [w:] M. Szostak, I. Dembowska (red.), *Innowacyjne metody wykrywania sprawców przestępstw. Materiały z konferencji*, Wrocław 2014, s. 120–121.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>14</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 27.

<sup>15</sup> A. Lebedowicz, *Profilowanie nieznanego sprawcy zabójstwa*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, z. 2(42), s. 88.

<sup>16</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 79–80.

wyniosła 45, a w 2009 r. – 86. W 2012 r. w porównaniu z poprzednimi latami wartość ta nie była aż tak znikoma, gdyż według danych KGP zostało sporządzonych 78 profili, natomiast w 2015 r. – 45. Rzeczywiste liczby mogły być znacznie wyższe, gdyż te podane odnoszą się jedynie do profili sporządzonych przez polskich psychologów policyjnych i nie obejmują one innych specjalistów<sup>17</sup>.

Bogdan Lach, pierwszy polski profiler, stwierdził, że profilowanie to kształtowanie wyobrażenia o kimś innym, a proces profilowania to szereg czynności związanych z analizą śladów, które w rezultacie zmierzają do zbudowania logicznej, spójnej i zwięzłej charakterystyki sprawcy<sup>18</sup>. Ponadto postrzega on profilowanie kryminalistyczne jako szereg czynności związanych z analizą śladów kryminalistycznych powstałych na miejscu zdarzenia, zachowania się sprawcy i ofiary na miejscu zdarzenia, ze zbieraniem danych wiktymologicznych, ich klasyfikacją i weryfikacją, które w rezultacie zmierzają do zbudowania logicznej, spójnej i zwięzłej charakterystyki sprawcy. Warto jednak zaznaczyć, iż niektórzy autorzy literatury przedmiotu odróżnili profilowanie psychologiczne od kryminalistycznego, wskazując, że są to działania różniące się skutecznością oraz wpływem na prowadzone postępowania<sup>19</sup>.

Bogdan Lach przedstawia profilowanie sprawców przestępstw jako złożoną procedurę, która dzieli się na cztery etapy. W pierwszym etapie należy zgromadzić jak najwięcej informacji dotyczących przestępstwa z możliwie największej liczby źródeł. Są to informacje pochodzące m.in. z policyjnych raportów, danych z autopsji lub zdjęć z miejsca przestępstwa. W drugim etapie należy podjąć próbę klasyfikacji przestępstwa na podstawie zebranych wcześniej danych. W trzecim etapie natomiast dokonuje się rekonstrukcji przestępstwa oraz tworzy się hipotezy dotyczące zachowania ofiary bądź ofiar, kolejności zdarzeń podczas przestępstwa, ale także *modus operandi*. Etap czwarty polega na konstruowaniu profilu sprawcy<sup>20</sup>.

Prowadząc badania naukowe w zakresie profilowania kryminalistycznego, Bogdan Lach zastosował metody badawcze takie jak badania literatury przedmiotu oraz badania aktowe. Próba badawcza została zróżnicowana ze względu na rejon, w którym zaistniało dane przestępstwo, kategorie analizowanych spraw oraz wynik końcowy związany z procesem weryfikacji profili kryminalistycznych. W związku ze sprawami prowadzonymi na terenie funkcjonowania garnizonu śląskiego policji powstało 73% profili (222), natomiast pozostałe 27% dotyczyło spraw mających

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>19</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 48.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 48.

miejsce w innych rejonach kraju (82 profile). Sprawy, w których stworzono profile kryminalistyczne, podzielone zostały ze względu na rodzaj przestępstwa. W sprawie o zabójstwa sporządzono 168 profili, z czego 4 dotyczyły czynów seryjnych lub wielokrotnych, natomiast 164 dotyczyły czynów pojedynczych. W sprawie o zgwałcenia sporządzono 13 profili, przy czym 2 z nich dotyczyły czynów seryjnych lub wielokrotnych, a 11 czynów pojedynczych. W sprawie o obcowanie płciowe z małoletnim poniżej 15. roku życia wykonano 119 profili, w tym 7 dotyczących czynów seryjnych lub wielokrotnych, a 112 czynów pojedynczych. W przypadku podpalenia stworzono 4 profile – 3 dotyczące czynów seryjnych lub wielokrotnych, a 1 czynu pojedynczego. Łącznie 15 profili dotyczyło czynów seryjnych lub wielokrotnych, a 289 czynów pojedynczych<sup>21</sup>.

Po analizie zgromadzonego materiału wyłączonych zostało 98 spraw, w których wykonany profil kryminalistyczny nie pozwolił na weryfikację postawionych hipotez. Sprawy te zostały umorzono w związku z niewykryciem sprawcy albo sprawców, lub wydaniem wyroku uniewinniającego w stosunku do sprawcy (32,2% wszystkich spraw, w których sporządzono profile kryminalistyczne). Analizie poddanych zostało zatem 206 spraw (67,8% wszystkich spraw), ponieważ umożliwiały one dokonanie weryfikacji hipotez postawionych w profilach kryminalistycznych. W przypadku zabójstw 109 spraw zakończono ujawnieniem sprawcy, natomiast 59 spraw umorzono lub zakończono wyrokiem uniewinniającym. W sprawach o zgwałcenia 10 przypadków zakończono ujawnieniem sprawcy, a 3 umorzono lub zakończono wyrokiem uniewinniającym. W przypadku przestępstwa obcowania płciowego z małoletnim poniżej 15. roku życia 84 sprawy zakończono ujawnieniem sprawcy, a 35 – umorzeniem lub zakończeniem wyrokiem uniewinniającym. W sprawach o podpalenia natomiast 3 sprawy zakończono ujawnieniem sprawcy, a 1 umorzono lub zakończono wyrokiem uniewinniającym. Podsumowując, profilowanie kryminalistyczne wykorzystywane jest najczęściej w sprawach zabójstw oraz w sprawach obcowania płciowego z małoletnim poniżej 15. roku życia. Najrzadziej profilowanie kryminalistyczne wykorzystywane jest w sprawach zgwałceń i podpalen<sup>22</sup>.

W Polsce weryfikacji przydatności profili dokonał zespół z Instytutu Ekspertyz Sądowych z Krakowa. W 2002 r. Małgorzata Kowanetz przedstawiła wyniki 35 wypełnionych przez prokuratury ankiet. Z badań wynika, że profilowanie używane jest zdecydowanie za późno – 85% profili było sporządzonych w fazie zaawansowanej

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 20–22.

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

lub końcowej śledztwa. Jednak ich wykorzystanie zostało ocenione pozytywnie przez 60% ankietowanych, 68% wskazuje, że ukierunkowało poszukiwania sprawy, 62% stwierdza, że dzięki profilowaniu możliwe było zawężenie kręgu podejrzanych, a 50% wskazuje, że pozwoliło na usystematyzowanie zgromadzonego materiału, który dotyczył sprawy<sup>23</sup>.

Kacper Gradoń w swojej publikacji podejmuje temat utworzenia wyodrębnionej bazy danych, która służyłaby wyłącznie profilowaniu kryminalnemu. Byłaby zasilana przez informacje pochodzące z dostępnych baz danych – zarówno policyjnych, jak i zewnętrznych. W szczególności z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Systemu Meldunku Informacyjnego, Kartoteki Skazanych i Tymczasowo Aresztowanych, Systemu Informacyjnego Schengen, Ewidencji Ludności PESEL, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Ewidencji Cudzoziemców, Rejestru Podmiotów Gospodarczych oraz innych baz danych, które znajdują się w posiadaniu instytucji służb państwowych. W celu zachowania bezpieczeństwa danych i stabilności systemu zakłada się, że baza ta przejmowałaby dane ze wszystkich możliwych baz, jednak nie byłoby możliwe korzystanie z całej bazy i jej zasobów przez dysponentów<sup>24</sup>.

## 1.2. Profilowanie kryminalne na świecie

Profilowanie kryminalne jest związane z nurtem myślowym, który istnieje już od wieków i odnosi się kolejno do psychologii naiwnej, psychologii klinicznej oraz psychologii eksperymentalnej, która jest związana z postrzeganiem społecznym. Wskazuje się, że od najwcześniejszych czasów formułowano tezy związane z ciągiem przyczynowo-skutkowym różnych zachowań a cechami psychicznymi i fizycznymi danej jednostki. Najstarsze koncepcje dotyczące profilowania pochodzą od Hipokratesa, który w V w. p.n.e. szukał stałych tendencji w budowie ciała i zachowaniu jednostki w zależności od występowania u niej jednego z soków życiowych. Ta teoria filozoficzna była rozwijana w II w. n.e. przez Galena, który jest uważany za twórcę typologii charakterów. U schyłku XVIII w. Johan Lavater rozwijał fizjonomikę, a Franz Gall frenologię. Obie metody zajmowały się kwestiami związanymi z głową i czaszką. Próbowano nimi opisać m.in. przestępców<sup>25</sup>.

Cesare Lombroso, XIX-wieczny włoski naukowiec, podejmował próby wnioskowania o charakterze człowieka na podstawie budowy jego ciała. Owocem pracy

---

<sup>23</sup> J. Gołębiowski, *Profilowanie...*, s. 83–84.

<sup>24</sup> K. Gradoń, *Zabójstwo wielokrotne, profilowanie kryminalne*, Warszawa 2010, s. 252, 254.

<sup>25</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 35.



Włocha była wydana w latach 70. XIX w. książka *L'uomo delinquente*, co oznacza „człowiek zbrodniarz”. Nauka głoszona przez Lombrosa stała się na tyle popularna, że zaczęto ją stosować w Polsce. Niemiec, Ernst Kretschmer, wydał w 1921 r. dzieło, w którym wskazywał zależności między budową ciała a skłonnościami do chorób psychicznych oraz charakterystycznymi właściwościami psychicznymi, które występują u normalnych, niezaburzonych ludzi. Zgodnie z tą koncepcją uważano, że w przypadku występowania konkretnych cech wyglądu można spodziewać się występowania określonych zachowań. Odkrycie Niemca jest na tyle istotne, że gdy odwróci się jego teorię można zauważyć, iż na podstawie zachowania można określić wygląd osoby<sup>26</sup>.

Amerykański naukowiec, William Sheldon, kontynuował prace badawcze Kretschmera. Badał cechy temperamentu, analizował budowę ciała, wygląd oraz historię życia jednostki. Badacz doszedł do wniosku, że istnieje spora zbieżność między budową ciała a typem temperamentu. Z teorii Amerykanina skorzystał Robert Ressler, który stworzył portret psychologiczny „wampira z Sacramento”<sup>27</sup>.

Bonda i Lach wskazują, że ojcem profesjonalnego profilowania kryminalnego jest James Brussel, którego poproszono o pomoc przy wskazaniu „szalonego bombiarza”, który w latach 50. i 60. XX w. podkładał ładunki wybuchowe w budynkach na terenie Chicago<sup>28</sup>. Z kolei amerykański badacz Norbert Ebisike dokonał szczegółowego opisu działania Brussa; na podstawie akt sprawy, dokumentacji fotograficznej z miejsc zdarzeń, relacji świadków oraz listów pisanych przez przestępcę do organów ścigania, Brussel stworzył bardzo dokładny profil, dzięki któremu udało się trafnie wytypować sprawcę – George’a Metesky’ego<sup>29</sup>.

Wśród współczesnych modeli profilowania kryminalnego najbardziej szczegółowy opis procedur związanych z profilowaniem został sporządzony przez Douglasa, Resslera, Burgessa i Hartmana w 1986 r. W swojej pracy dokonali oni podziału procedur na sześć etapów, do których należą dane wejściowe profilowania, modele decyzyjno-procesualne, ocena przestępstwa, profil kryminalny, śledztwo oraz ujęcie sprawcy<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> J. Gołębiowski, *Umysł przestępcy. Tajniki kryminalnego profilowania psychologicznego*, Kraków 2021, s. 50–51.

<sup>27</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 36.

<sup>28</sup> K. Bonda, B. Lach, *Zbrodnia niedoskonała. Największe zagadki kryminalne ostatnich lat rozwiązane przez polskiego profilerę*, Chorzów 2012, s. 14–16.

<sup>29</sup> N. Ebisike, *The use of offender profiling evidence in criminal cases*, GGU Digital Commons, Theses and Dissertations form 2023, San Francisco, California 2007, s. 44–45.

<sup>30</sup> S.J. Hicks, B.D. Sales, *Profilowanie kryminalne*, Warszawa, 2020, s. 13.

W Malezji uważano, że w sporządzaniu profilu sprawcy należy uwzględnić zwyczaje i kulturę. Dominujące cechy sprawców były ściśle związane z demografią i praktykami lokalnego społeczeństwa, w którym popełniono przestępstwo. W 2013 r. na profilowanie kryminalne zwróciły uwagę organizacje pozarządowe i media. Wówczas Sekretarz Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Datuk Seri Abdul Rahim Mohamad Radzi, wskazał na grupy etniczne, których członkowie popełniali najczęściej przestępstw w Malezji. Zaskakujące, że nie byli to Malezyjczycy, a Hindusi i Chińczycy. Według Jeralda Josepha tzw. trend przestępstw rasowych wpłynął na wzrost dyskryminacji rasowej w Malezji. Jego zdaniem taki sposób profilowania osłabiał jedność państwa, które było zamieszkiwane przez różne narodowości. Co więcej, prowadziło to do naruszenia równości, którą gwarantowały obywatelom akty prawa<sup>31</sup>.

Mimo że profilowanie kryminalne nie stanowi nieomyślnej metody typowania sprawców przestępstw, to wielokrotnie korzystano z niej w celu stworzenia sądowej opinii eksperckiej m.in. w Polsce, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Australii. Profilerę powołuje się zazwyczaj w przypadku poszlakowych procesów karnych dotyczących zabójstw, gdy prokuratura nie ma wystarczającej ilości dowodów, aby zgodnie określić sprawcę. W Stanach Zjednoczonych, które są pionierem wprowadzania profilowania na sale sądowe, dopuszczalność dowodu naukowego ze stworzonego profilu uregulowana jest przez reguły Frye z 1923 r. oraz Dauberta z 1993 r. W Wielkiej Brytanii trudno było przekonać organy ścigania do uznania profilowania. Do 2002 r. w sądach nie respektowano tego rodzaju dowodów<sup>32</sup>. Profilowanie kryminalne stosuje się także m.in. w Szwecji, Finlandii, Nowej Zelandii, Niemczech, Kanadzie, Republice Południowej Afryki, Malezji, Irlandii, Rosji, Holandii oraz w Zimbabwie.

## 2. Rola prokuratora w procesie wykrywania sprawcy

Prokuratura jest instytucją stojącą na straży sprawiedliwości, której zadania koncentrują się na ściganiu przestępstw. Określenie „ściganie przestępstw” obejmuje wykrywanie i ujęcie sprawcy, zebranie i utrwalenie dowodów, działania zmierzające do ukarania sprawcy oraz wykonywanie wobec niego orzeczonej kary<sup>33</sup>. Pro-

---

<sup>31</sup> M. Mustaffa, M. Helmi Md Said, M. Amrullah Bin Drs Nasrul, M. Sayuti Hassan, *Criminal Profiling Then and Now: Prospect and Challenges in Malaysia*, „Academic Journal of Interdisciplinary Studies” 2022, no. 1, s. 85.

<sup>32</sup> J. Gołębiowski, K. Grochowska, *op. cit.*, 127–129.

<sup>33</sup> A. Dziergawka, *Komentarz do art. 2*, [w:] P. Drebnkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2021, Legalis.

kuratorzy wykonują swoje obowiązki przez m.in. prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami<sup>34</sup>.

Analizując postępowanie z wykorzystaniem narzędzia, jakim jest profilowanie, należy zauważyć, iż profiler ściśle współpracuje zarówno z funkcjonariuszami policji, jak i prokuratorem prowadzącym sprawę. Wspomaga on organy ścigania w kierowaniu śledztwem. Opisuje i identyfikuje przestępstwo, starając się podać cechy sprawcy, które mają ułatwić jego ustalenie. Jest to funkcja wyłącznie pomocnicza, lecz niejednokrotnie niezwykle potrzebna. W przeciwieństwie do wizerunku medialnego, profilerzy nie stanowią jednak *panaceum* na nierozwiązywalne sprawy, które trudno rozwikłać standardowymi metodami. Im większe śledztwo, tym więcej różnych narzędzi wykorzystywanych jest do wykrycia sprawcy, na przykład medycyna sądowa, kryminalistyka, jak również rozwijające się nowoczesne metody DNA czy informatyki śledczej. Profil kryminalistyczny jest właśnie jednym z takich narzędzi<sup>35</sup>.

W postępowaniach sądowych profiler najczęściej proszony jest o typowanie cech sprawcy takich jak: wiek, zaburzenia psychiczne, cechy konstytucjonalne albo ewentualne dewiacje seksualne<sup>36</sup>. Profilowanie kryminalistyczne używane jest jednak głównie w dochodzeniu lub śledztwie prowadzonym przez policję (najczęściej pod nadzorem prokuratury). Wtedy też prokurator prowadzący daną sprawę musi zdecydować o skorzystaniu z pomocy profilera, a następnie go powołać. W pismach procesowych i postanowieniach organu procesowego o powołaniu biegłego można spotkać sformułowania takie jak: „sporządzenie profilu psychologicznego”, „sporządzenie sylwetki psychofizycznej nieznanego sprawcy” czy „sporządzenie sylwetki psychospołecznej”<sup>37</sup>. Prokuratorzy formułują najczęściej prośby odnoszące się do ustalenia głównego motywu działania sprawcy, hipotetycznego zrekonstruowania przebiegu zdarzenia, a także opracowania taktyki przesłuchania sprawcy<sup>38</sup>. Profil kryminalny najczęściej pojawia się w poszlakowych sprawach karnych (głównie o zabójstwa), gdy prokuratura nie dysponuje „twardymi” dowodami przeciwko podejrzanemu<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Art. 3 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r. poz. 177.

<sup>35</sup> M. Szkudlarski, *Jak profiluje się przestępców*, 2019, <https://studia.pl/jak-profiluje-sie-przestepcow/> [dostęp: 15.11.2022].

<sup>36</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 67.

<sup>37</sup> J. Gołębiowski, K. Grochowska, *op. cit.*, s. 121.

<sup>38</sup> B. Lach, *op. cit.*, s. 67.

<sup>39</sup> J. Gołębiowski, K. Grochowska, *op. cit.*, s. 121.

Zadaniem prokuratora jest także wprowadzenie profilerów w sprawę. Zdarza się, że profiler partneruje organom ścigania już na miejscu zdarzenia. Często jednak dopiero w ciągu kilku pierwszych dni działań okazuje się, że sprawa nie jest łatwa i ewidentna. Zapada wtedy decyzja, aby skorzystać z dodatkowych i mniej standardowych metod, m.in. z pomocy profilerów, którzy zapoznają się ze sprawą dopiero z akt postępowania. Prokurator zatem wspomaga profilerów w jego działaniu pod kątem prawnym<sup>40</sup>.

Na etapie procesu wykrywczego sporządzony profil kryminalny może być użyteczny w kilku aspektach. Pozwala on zdecydować o związku (przestępstwa seryjne) lub jego braku między oddzielnymi przestępstwami. Umożliwia ograniczenie w śledztwie liczby potencjalnych podejrzanych oraz wytypowanie osób, które ze względu na tło psychologiczne spełniają kryteria sprawcy. Dodatkowo profil kryminalistyczny może być przydatny w prognozowaniu ewentualnej eskalacji dokonanego przestępstwa, a także w sugerowaniu określonego kierunku w śledztwie<sup>41</sup>. W świetle aktualnego stanu wiedzy trafne wydaje się stwierdzenie, że przydatność porad profilerów objawia się nie w dostarczaniu dokładnych opisów sprawców przestępstw, lecz w udzielaniu pomocy prowadzącym śledztwo w zakresie uporządkowania dotychczas zebranych w sprawie materiałów, w spojrzeniu na sprawę z innego punktu widzenia oraz upewnieniu się, że nie przeoczono żadnego istotnego wątku. Zdaniem prokuratorów portrety pozwalają ukierunkować poszukiwania sprawcy, zawęzić krąg podejrzanych, usystematyzować materiał zebrany w śledztwie oraz spojrzeć w nowy sposób na śledztwo. Dzięki temu po otrzymaniu portretów psychologicznych prokuratorzy mogą podejmować kolejne czynności prawne, takie jak przesłuchanie dodatkowych świadków, zlecenie sporządzenia nowych ekspertyz oraz w pojedynczych przypadkach eksperymenty procesowe, inne czynności operacyjne, zatrzymanie osoby podejrzanej, a także przedstawienie zarzutu dokonania przestępstwa. Większa część spraw zostaje jednak umorzona, co zdaniem Instytutu Ekspertyz Sądowych wynika z faktu, że zbyt późno zleca się opracowanie opinii typologicznych, gdy wiele istotnych czynności operacyjnych nie może już zostać podjętych. Dlatego też prokuratorzy prowadzący daną sprawę odgrywają niezwykle istotną rolę, jeżeli chodzi o czas działań w celu powołania profilerów<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> M. Szkudlarski, *op. cit.*

<sup>41</sup> J. Gołębiowski, *Umysł przestępcy...*, s. 115.

<sup>42</sup> K. Olszak-Häußler, *Trafność, rzetelność i przydatność profilowania kryminalnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4, s. 1.

Wiele zależy od umiejętności prokuratora oraz układania stosunków z biegłymi na zasadzie partnerstwa. Zaleta partnerstwa polega na tym, że nie rozmywając granic kompetencyjnych, pozwala ona obu stronom tego układu lepiej realizować ich cele prakseologiczne i procesowe. Dlatego szeroka jest przestrzeń racjonalnego oddziaływania prokuratora na sprawność i efektywność czynności biegłych. To założenie wynika z obowiązku i zarazem przywileju prokuratora ustawicznego wyszukiwania i precyzowania wątpliwości w danej sprawie. Bez nich nie spełniałby on powinności zadawania pytań istotnych dla śledztwa. Organizując współpracę z profilerami, należy pamiętać, że człowiek jako istota skomplikowana i dynamiczna nie może być poznany całkiem jednoznacznie. Prokurator, podejmując współpracę z profesjonalistami, może uzyskać przydatne informacje nie tylko w zakresie profilowania psychologicznej sylwetki nieznanego przestępcy jako kryterium jego typowania i eliminacji, ale służące także do obmyślenia wersji śledczych oraz opiniowania o poczytalności, które w praktyce jest zadaniem najczęstszym i najważniejszym<sup>43</sup>.

Profiler zwykle załącza również rekomendacje co do metod oraz taktyki dalszego prowadzenia postępowania, szczególnie w zakresie uzupełniania ujawnionych luk dowodowych bądź źródeł niepewności w ustaleniach. Ponadto punktem odniesienia analizy dowodowej są potrzeby prokuratora, gdyż jego praca dotyczy poszukiwania i przedstawiania środków dowodowych, a dokument z przeprowadzonej analizy może pełnić rolę „mapy drogowej” dla oskarżyciela, jak również dobrze zorganizowanego przeglądu oraz podsumowania materiału dowodowego dla sądu<sup>44</sup>.

### 3. Wyniki badań

Uzupełnieniem powyższych rozważań będzie analiza wyników przeprowadzonych badań ankietowych<sup>45</sup>. Ankieta składała się z jedenastu pytań nawiązujących do instytucji profilerów oraz efektywności profilowania wśród prokuratorów.

---

<sup>43</sup> J. Gurgul, *Zadania i rola prokuratora w opiniowaniu sądowo-psychiatrycznym*, „Problemy Kryminalistyki” 2000, nr 227, s. 14–18.

<sup>44</sup> R. Wielki, *Typy kryminalistycznej analizy informacji*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 1, s. 41.

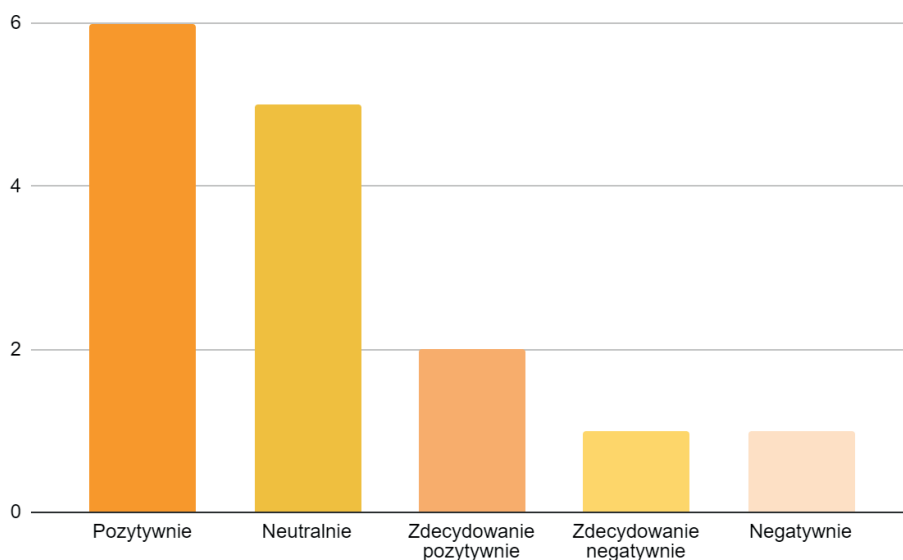
<sup>45</sup> Ankieta anonimowa, przeprowadzona za pośrednictwem formularza rozesłanego do kilkunastu prokuratur na terenie Polski, w okresie od 10.02.2021 r. do 12.05.2021 r.; udzielono 224 odpowiedzi; 126 kobiet (56,3%) i 98 mężczyzn (43,7%); województwo, w jakim pracuje ankietowany: wielkopolskie – 84 (37,5%), mazowieckie – 83 (37,1%), lubelskie – 43 (19,2%), kujawsko-pomorskie – 13 (5,8%), pomorskie – 1 (0,4%); staż pracy prokuratora: więcej niż 15 lat – 100 (44,6%), od 10 do 15 lat – 51 (22,8%), od 5 do 10 lat – 29 (12,9%), mniej niż 5 lat – 43 (19,2%).

Dane zamieszczone w początkowej metryczce nie wykazują żadnych znaczących korelacji pomiędzy płcią czy też zawodowym doświadczeniem w stosunku do badanego zjawiska.

Na pytanie pierwsze – „Czy zna Pan/Pani jakiegoś profilerę osobiście?” – aż 218 ankietowanych (97,3%) udzieliło odpowiedzi „nie”, tylko 6 osób (2,7%) zaznaczyło odpowiedź „tak”. Wynik ten może świadczyć o tym, iż instytucja profilerów w Polsce jest słabo rozwinięta, a liczba osób zajmujących się tą specjalizacją jest mocno ograniczona.

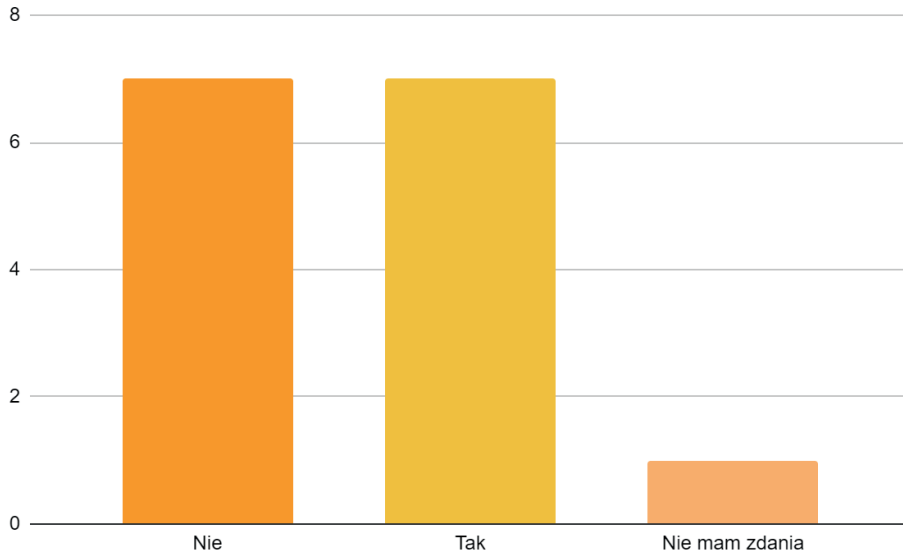
Pytanie drugie skupiało się na korzystaniu z usług profilerów przez prokuratorów. Tylko 15 osób (6,7%) odpowiedziało twierdząco na to pytanie, pozostałych 209 ankietowanych (93,3%) nigdy nie miało styczności w pracy z profilerem czy też profilowaniem kryminalistycznym.

Pytania nr 3–5 były skierowane do osób, które zaznaczyły odpowiedź twierdzącą na pytanie nr 2. Wyniki tych pytań zamieszczono w poniższych wykresach.



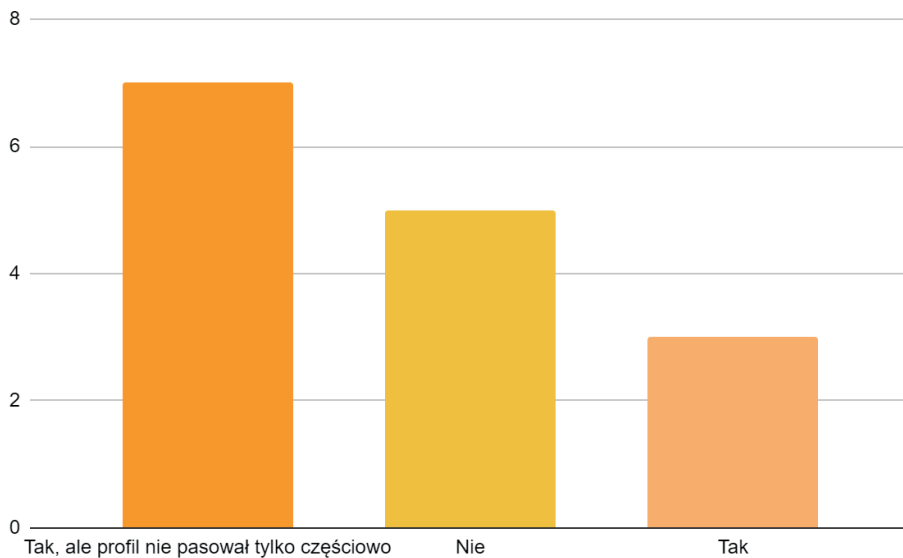
Wykres. 1. Pytanie nr 3. Jak ocenia Pan/Pani ostatnią współpracę z profilerem?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.



Wykres 2. Pytanie nr 4. Czy wykorzystana pomoc profilera umożliwiła zawężenie kręgu podejrzanych i ukierunkowanie poszukiwań sprawcy?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.

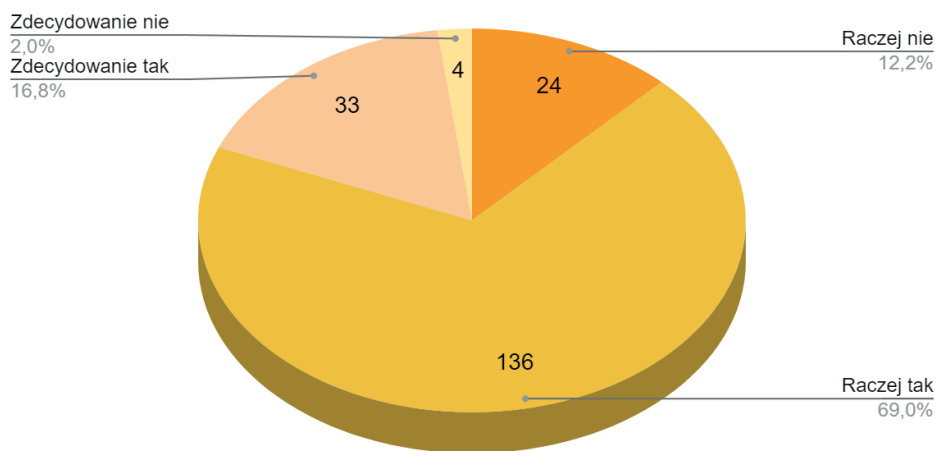


Wykres 3. Pytanie nr 5. Czy w Pana/Pani karierze zdarzyło się, że sporządzony profil sprawcy był nietrafny i całkowicie nie pasował do tej osoby?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.

Wyniki przedstawione na powyższych wykresach nasuwają kilka wniosków. Przede wszystkim ocena współpracy pomiędzy prokuratorem a profilerem w ponad połowie przypadków była oceniana pozytywnie. Skuteczność stwarzanych profili kryminalistycznych była oceniona równo po połowie, trudno więc stwierdzić, na jakim poziomie pracują polscy profilerzy. Pytanie nr 5 „Czy w Pana/Pani karierze zdarzyło się, że sporządzony profil sprawcy był nietrafny i całkowicie nie pasował do tej osoby?” pokazuje, że tworzone profile w 80% (nie – 5 [33,3%], tak, ale profil nie pasował tylko częściowo – 7 [46,7%]) pasowały lub pasowała tylko pewna część stworzonego profilu. Daje to dużą skuteczność wykrywania sprawców przestępstw oraz rzutuje na szybsze i sprawniejsze działania w ujęciu sprawcy.

Pytanie nr 6 wskazuje na pożądaną – z punktu widzenia skuteczności prowadzenia śledztwa – chęć podjęcia przez prokuratora współpracy z profilerem. Dotyczyło bowiem kwestii ewentualnego nawiązania współpracy z profilerem w przypadku, gdyby zaistniała ku temu możliwość. Odpowiedzi przedstawia wykres 4.



Wykres 4. Pytanie nr 6. Czy w przypadku pojawienia się możliwości skorzystania z pomocy profiler'a (być może po raz kolejny) zdecydował(a)by się na to Pan/Pani?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.

Kolejne pytanie nr 7 „Czy uważa Pan/Pani, że gdyby w niektórych sprawach skorzystano z pomocy profiler'a, ich prowadzenie przebiegałoby efektywniej i przyczyniło się do powstania przełomu w sprawie?” – po raz kolejny podkreśla potrzebę i chęć nawiązania współpracy z profilerem na czas prowadzenia postępowania przygotowawczego. Niestety, obok dużego zainteresowania podjęciem takiej współpracy spora liczba ankietowanych osób deklaruje obojętność, nie mając w tym temacie zdania. 23 osoby (10,8%)



odpowiedziało na pytanie „zdecydowanie tak”, „raczej tak” zaznaczyło aż 90 osób (42,5%), 22 ankietowanych (10,4%) odpowiedziało „raczej nie”, a zaledwie 4 (1,9%) „zdecydowanie nie”. 73 ankietowanych (34,4%) nie ma zdania na ten temat.

Odpowiedzi na kolejne, jedenaste pytanie zostały zestawione w tabeli 1.

Tabela 1. Pytanie nr 8. Czy uważa Pan/Pani, że profile kryminalne tworzone przez zawodowych profilerów są dokładniejsze niż zbiór wyselekcjonowanych informacji stworzony przez funkcjonariuszy organów ścigania?

Odpowiedź	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
Zdecydowanie tak	16	7,5%
Raczej tak	67	31,3%
Nie mam zdania	102	47,7%
Raczej nie	24	11,2%
Zdecydowanie nie	5	2,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.

Na tak postawione pytanie najwięcej ankietowanych zaznacza, że nie ma zdania na ten temat. Jednakże większość respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzących: „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”, co w kontekście prowadzonych badań oraz poprzednio udzielanych odpowiedzi jest zadowalające.

Kolejne pytanie nr 9 – „Czy uważa Pan/Pani, że prokuratorzy oraz inne osoby pracujące w organach ścigania powinny przechodzić szkolenia z zakresu profilowania, aby posiadać większą wiedzę w tym zakresie i tym samym usprawnić system działania związany z ujmowaniem sprawców?” – i udzielone na nie odpowiedzi potwierdzają ujawnioną potrzebę wykorzystania specjalistycznej wiedzy w trakcie postępowania przygotowawczego. 89 osób (41%) zaznaczyło, że takie szkolenia powinny być obowiązkowe dla wszystkich funkcjonariuszy organów ścigania, natomiast 31 ankietowanych (14,3%) twierdzi, że powinno to dotyczyć tylko prokuratorów. 36 osób (16,6%) uważa, że nie jest to potrzebne, a 61 ankietowanych (28,1%) nie ma w tej kwestii zdania.

Kolejna część badania, dotycząca liczby profilerów w Polsce, ponownie została zobrazowana w tabeli. Duża część respondentów wskazuje na konieczność wzrostu liczby profilerów w Polsce, jednak niemal dwukrotnie więcej ankietowanych nie ma na ten temat zdania – prawdopodobnie jest to efekt braku doświadczenia wielu prokuratorów we współpracy z tymi specjalistami.

Tabela 2. Pytanie nr 10. Czy Pana/Pani zdaniem ilość profilerów w Polsce powinna wzrosnąć?

Odpowiedź	Liczba odpowiedzi	Procent odpowiedzi
Tak, musi natychmiast wzrosnąć, zapotrzebowanie przez organy ścigania jest bardzo duże	10	4,5%
Tak, ilość profilerów w Polsce powinna wzrosnąć, ale nie musi to odbyć się natychmiast, nie jest to sprawa niecierpiąca zwłoki	65	30%
Nie, teraz ilość profilerów jest optymalna i w pełni wystarczająca	14	6,5%
Nie mam zdania	128	59%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie anonimowych badań ankietowych.

Ostatnie pytanie 11., zarazem wieńczące i podsumowujące całą ankietę, zwraca uwagę na stosunek respondentów do profilowania kryminalistycznego. Na tak przedstawioną kwestię – „Jaki jest Pana/Pani stosunek do profilowania” – odpowiedzi udzielone zostały następująco: „Pozytywny, udział profilerów jest niezwykle istotny” – 42 osoby (19,7%), a przeciwnie „Negatywny, udział profilerów jest zbędny i niczego nie wnosi” – 8 osób (3,8%). Z kolei stosunek neutralny (ze wskazaniem, że udział profilerów czasami pomaga w śledztwie) mają aż 163 osoby (76,5%). Przyczyną tego, podobnie jak wcześniej, może być niewielkie doświadczenie wielu prokuratorów w zakresie współpracy z profilerem. Hipoteza ta nabiera większego prawdopodobieństwa w zestawieniu z odpowiedziami udzielanymi na poprzednie pytania.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badanie dało bardzo klarowny obraz aktualnego stanu efektywności profilowania wśród polskich prokuratorów. Ukazało dotychczasową tendencję ubogiego korzystania z pomocy profilerów w trakcie postępowania przygotowawczego przy równoczesnym sporym zainteresowaniu i zapotrzebowaniu na usługi osób tej specjalizacji. Pomoc profilerów mogłaby pozwolić na przyspieszenie odnalezienia sprawcy, jednocześnie usprawniając działania organów ścigania. Nie da się ukryć, że wskazane dane ukazujące niewielki udział profilerów w śledztwie mogą wynikać z małej liczby osób wykonujących ten zawód w naszym kraju – trzeba pamiętać, że w Polsce wciąż nie ma formalnego kierunku studiów czy specjali-

stycznej szkoły przygotowującej zainteresowanych do świadczenia takiego rodzaju pomocy organom ścigania. Obecni profilerzy to najczęściej absolwenci wydziałów psychologii występujących na większości polskich uczelni. Być może ta sytuacja ulegnie zmianie, gdy świadomość społeczna dotycząca potrzeby i skuteczności działania profilerów wzrośnie w kolejnych latach, wskazując w szczególności na środowisko funkcjonariuszy organów ścigania.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r. poz. 177.

### Literatura

Atherley L.T., *Profiling Ridgway: A Retrospective Analysis of Criminal Profiling through the Green River Investigation*, Master of Arts in Criminal Justice Theses. 5, Seattle 2010.

Bonda K., Lach B., *Zbrodnia niedoskonała. Największe zagadki kryminalne ostatnich lat rozwiązane przez polskiego profilerów*, Chorzów 2012.

Dziergawka A., *Komentarz do art. 2*, [w:] P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2021, Legalis.

Ebisike N., *The use of offender profiling evidence in criminal cases*, GGU Digital Commons, Theses and Dissertations form 2023, San Francisco, California 2007.

Gołębiowski J., Grochowska K., *Profilowanie kryminalne na potrzeby sądu. Kontrowersje wokół przydatności*, [w:] M. Szostak, I. Dembowska (red.), *Innowacyjne metody wykrywania sprawców przestępstw. Materiały z konferencji*, Wrocław 2014.

Gołębiowski J., *Profilowanie kryminalne*, Łomianki 2017.

Gołębiowski J., *Umysł przestępcy. Tajniki kryminalnego profilowania psychologicznego*, Kraków 2021.

Gradoń K., *Zabójstwo wielokrotne, profilowanie kryminalne*, Warszawa 2010.

Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, wyd. I, Warszawa 2020.

Gurgul J., *Zadania i rola prokuratora w opiniowaniu sądowo-psychiatrycznym*, „Problemy Kryminalistyki” 2000, nr 227.

Hicks S.J., Sales B.D., *Profilowanie kryminalne*, Warszawa 2020.

Lach B., *Profilowanie kryminalistyczne*, Warszawa 2014.

Lebiedowicz A., *Profilowanie nieznanymi sprawców zabójstw*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, z. 2(42).

Mustaffa M., Helmi Md Said M., Amrullah Bin Drs Nasrul M., Sayuti Hassan M., *Criminal Profiling Then and Now: Prospect and Challenges in Malaysia*, „Academic Journal of Interdisciplinary Studies” 2022, nr 1.

Olszak-Häußler K., *Trafność, rzetelność i przydatność profilowania kryminalnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4.

Turvey B.E., *Criminal Profiling: An Introduction to Behavioral Evidence Analysis*, San Diego 2002.

Wasiak M., *Profilowanie kryminalne i lingwistyka kryminalistyczna jako multidyscyplinarne metody typowania sprawców przestępstw*, „Security, Economy & Law” 2016, nr 2(XI).

Wielki R., *Typy kryminalistycznej analizy informacji*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 1.

## **Źródła internetowe**

Szkudlarski M., *Jak profiluje się przestępców*, 2019, <https://studia.pl/jak-profiluje-sie-przestepcow/>

Piotr Krzysztof Sowiński

*Uniwersytet Rzeszowski*

*Instytut Nauk Prawnych*

*e-mail: psowinski@ur.edu.pl*

*ORCID: 0000-0003-2210-5877*

## Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 1 i § 2 k.p.k.

The interests of justice  
as a rationale for exemption from the obligation of professional secrecy  
under Article 180 § 1 and § 2 of the Code of Criminal Procedure

### Streszczenie

Niniejszy tekst dotyczy problematyki zwolnienia w trybie art. 180 § 2 k.p.k. z tajemnicy zawodowej w procesie karnym. Omawia się w nim jedną z przesłanek zwolnienia z tajemnicy zawodowej, a mianowicie „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Wskazuje się tu na nadmierną ogólnikowość tej przesłanki oraz podejmowane w judykaturze próby jej zdefiniowania z powołaniem na zasadę prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k.).

### Słowa kluczowe

proces karny, zwolnienie z tajemnicy zawodowej, tajemnica zawodowa, dobro wymiaru sprawiedliwości

### Abstract

This text deals with the issue of exemption under Article 180 § 2 of the Code of Criminal Procedure from professional secrecy in a criminal trial. It discusses one of the prerequisites for the exemption from professional secrecy, namely “the interests of justice”. It points out the excessive generality of this premise and the attempts made in the jurisprudence to define it with reference to the principle of material truth (Article 2 § 2 of the Code of Criminal Procedure).

### Keywords

criminal trial, exemption from professional secrecy, professional secrecy, the interests of justice

## 1. Wstęp

„Dobro wymiaru sprawiedliwości” jako przesłanka czynności procesowej pojawia się w przepisach kodeksowych parokrotnie, przy czym tylko w przypadku art. 180 § 1 i § 2 k.p.k.<sup>1</sup> warunkuje czynność *stricte* dowodową, stanowiąc w pozostałych przypadkach warunek przekazania sprawy przez Sąd Najwyższy innemu sądowi równorzędnemu (art. 37 k.p.k.), przekazania sprawy przez sąd wojskowy sądowi powszechnemu (art. 647 § 3 k.p.k.), łącznego rozpoznania sprawy przez sąd wojskowy (art. 649 § 1 k.p.k. i art. 650 § 1 k.p.k.), względnie przekazania jej w tym celu sądowi powszechnemu (art. 650 § 1 k.p.k.). W żadnym z tych przepisów „dobro wymiaru sprawiedliwości” nie jest szerzej potraktowane, tak jakby sam ustawodawca z góry założył, że wykładnię tego pojęcia należy pozostawić judykaturze i nauce. Czy wykładnia ta jest jasna i wystarczająca? Niniejszy tekst jest próbą odpowiedzi na tak postawione pytanie, ale też niżej podpisany z góry uprzedza, że nasuwające się wnioski nie nastrajają szczególnie optymistyczne.

## 2. Istota dobra wymiaru sprawiedliwości a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej

Nie ulega wątpliwości, że poza sytuacją określoną w art. 180 § 2 k.p.k. „dobro wymiaru sprawiedliwości” stanowi samodzielną przesłankę uregulowanych w tych przepisach czynności procesowych. Tylko we wspomnianym art. 180 § 2 k.p.k. warunkiem uchylenia jednej z wymienionych tam tajemnic zawodowych – obok „dobra wymiaru sprawiedliwości” – jest niemożność ustalenia danej okoliczności na podstawie innego dowodu, przy czym oba te warunki są równorzędne i powinny występować *iunctim*. Już tylko proste zestawienie treści obu pierwszych paragrafów art. 180 k.p.k. pokazuje, że zwolnienie z tajemnicy zawodowej<sup>2</sup> w trybie § 1 odbywa się „dla dobra wymiaru sprawiedliwości”, natomiast w trybie § 2, gdy jest to „niezbędne dla [tego] dobra [...]”. Ową odmienność redakcyjną J. Kosonoga<sup>3</sup> – na tle wyroku z 11 stycznia 2017 r. IV KK 277/16<sup>4</sup> – tłumaczy jako wyraz złagodzenia

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

<sup>2</sup> I innych wymienionych w art. 180 § 1 k.p.k.

<sup>3</sup> J. Kosonoga, *Zwolnienie psychologa z obowiązku zachowania tajemnicy informacji, uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu*, [w:] J. Kosonoga (red.), *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Przegląd orzecznictwa za rok 2017*, Warszawa 2018, s. 496.

<sup>4</sup> Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2017 r., IV KK 277/16, LEX nr 2216092.

warunku zwolnienia z wymienionych w art. 180 § 1 k.p.k. tajemnic. Pogląd ten, choć zasada się na literalnym brzmieniu art. 180 § 1 k.p.k., wydaje się błędny. Każdemu działaniu organu procesowego – czy to na etapie postępowania przygotowawczego, czy to sądowego – towarzyszy usuwalne domniemanie, że działanie takie [tu: uchylenie tajemnicy] – wedle oceny organu procesowego – służy [czyt. jest konieczne lub niezbędne] realizacji celów określonych w art. 2 k.p.k. Gdyby było inaczej, to organ zwyczajnie nie podjąłby takiego działania, również dlatego, że kolidowałoby ono z ekonomią procesową. Innymi słowy, także zwolnienie z tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 1 k.p.k. jest działaniem koniecznym do osiągnięcia przynajmniej jednego z celów określonych przez ustawodawcę w art. 2 k.p.k. Jeśliby uznać, że pominięcie w art. 180 § 1 k.p.k. słowa „niezbędne” rozluźnia procesową ochronę wymienionych w nim tajemnic, w tym jakiegokolwiek „nienazwanej” tajemnicy zawodowej, to mielibyśmy do czynienia z ochroną tajemnicy zawodowej symulowaną, a nie realną. Wszystko, co nie jest niezbędne [tu: dla dobra wymiaru sprawiedliwości], byłoby działaniem ponadprogramowym i... zbędnym. A przecież w doktrynie o „konieczności” ustalenia, że [uchylenie tajemnicy w trybie art. 180 § 1 k.p.k.] jest niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości” pisze chociażby M. Kurowski<sup>5</sup>, zaś D. Gruszecka o „sięgnięciu” w art. 180 § 1 „do przesłanek<sup>6</sup> sformułowanych w art. 180 § 2 k.p.k.”<sup>7</sup>.

### 3. Uwagi szczegółowe

W języku polskim „niezbędny” oznacza coś „koniecznie potrzebnego”<sup>8</sup>, coś bez czego „nie można się obejść”<sup>9</sup>. Słowo to w art. 180 § 2 k.p.k. dopełnia zwrot „tylko wtedy, gdy”, podkreślając ekstrapordynaryjność opisanej tam sytuacji, w wyniku której dochodzi do uchylenia jednej z imiennie wymienionych tam tajemnic zawodowych. Ewentualny brak wskazania, że przedmiotowe przesłuchanie jest „niezbędne” dla dobra wymiaru sprawiedliwości, osłabiałoby tę konstrukcję nie tylko pod

---

<sup>5</sup> M. Kurowski, *Komentarz do art. 180*, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX 2023, teza 3.

<sup>6</sup> A w zasadzie do „przesłanek”, wszak klauzula subsydiarności dowodu nie została recypowana na grunt § 1 art. 180 k.p.k.

<sup>7</sup> D. Gruszecka, *Komentarz do art. 180*, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 419.

<sup>8</sup> *Słownik języka polskiego*, hasło „niezbędny”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezb%C4%99dny.html> [dostęp: 21.06.2023].

<sup>9</sup> *Wielki słownik języka polskiego*, hasło „niezbędny”, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/32583/niezbudny> [dostęp: 21.06.2023].

względem językowym, ale i logicznym. Słowo „niezbędne” oznacza tyle, co „potrzebne” lub „użyteczne” i raczej pełni rolę służebną – wobec dobra wymiaru sprawiedliwości – niż rolę warunku *sine qua non* jego realizacji. Wewnętrzna spójność art. 180 § 2 k.p.k. wymaga, aby komunikował on wyjątkowość przesłuchania w taki, a nie inny sposób. Wyeliminowanie słowa „niezbędne” spójność tę rozбивa, nie rozbiłoby jej natomiast zastąpienie go innym równorzędnym lub zbliżonym znaczeniowo słowem, np. „pożyteczne”, „wskazane” lub „celowe [dla]”. Nie chodzi mi o podważenie wyjątkowości zwolnienia w trybie art. 180 § 2 k.p.k., lecz o wywiedzenie jej ze zwrotu „tylko, wtedy gdy”, co jest wystarczającym zabiegiem normodawcy, by efekt ów uzyskać. Zwrot „niezbędne [dla]” nie czyni bieli bielszą, bo za niepowszedniość zwolnienia z tajemnicy odpowiada wcześniej omówiona konstrukcja językowa. Wyjątkowość uchylenia tajemnicy zawodowej, w obrębie art. 180 § 2 k.p.k., wzmacnia dodatkowo wskazanie, iż dowód ten jest dowodem niezastępowalnym przez jakikolwiek inny dowód w sprawie.

Jeszcze pod rządami art. 163 k.p.k. z 1969 r.<sup>10</sup> „niezbędność dla dobra wymiaru sprawiedliwości” postrzegano przez pryzmat wagi ujawnianych okoliczności („niezbędne”) „dla rozstrzygnięcia danej sprawy karnej”, ale i „niemożliwości dokonania ustaleń przy pomocy innych środków dowodowych, przy jednoczesnym wyczerpaniu istniejących w danej sprawie źródeł dowodowych”. Było to działanie znacznie wykraczające poza literalne brzmienie tego przepisu, który nie przewidywał żadnego warunku zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy, a jedynie stanowił o prawie świadka do odmowy zeznań z powołaniem się na taką tajemnicę, wskazując przy tej okazji na organy procesowe władne do jej uchylenia. *In concreto* problem zwolnienia dotyczył dziennikarza, co skłoniło Sąd Najwyższy do poszukiwania rozwiązania, które wzmocniłoby funkcję ochronną art. 163 k.p.k., a zarazem uczyniło z niego źródło dowodu trudniej dostępnego z uwagi na „wysoką społeczną użyteczność” tej profesji oraz „doniosłość tajemnicy dziennikarskiej”<sup>11</sup>. Abstrahując od dopuszczalności tak szerokiej wykładni art. 163 k.p.k., wzmiankowana w uchwale I KZP 15/94 „niemożliwość dokonania ustaleń przy pomocy innych środków dowodowych” trzy lata po podjęciu tej uchwały została przetransponowana przez ustawodawcę na język aktu normatywnego, przybierając postać odrębnej od „dobra wymiaru sprawiedliwości” przesłanki uchylenia w trybie art. 180 § 2 k.p.k. początkowo tylko z tajemnicy adwokackiej, lekarskiej i dziennikarskiej, a w toku dalszych nowelizacji także

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Uchwała SN (7) z dnia 19 stycznia 1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1.



i tajemnicy notarialnej, radcy prawnego, statystycznej i tajemnicy Prokuratury Generalnej. Zaznaczona odrębność obu wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k. przesłanek powoduje, że żadnej z nich nie można obecnie tłumaczyć z wykorzystaniem drugiej, gdyż prowadziłyby to do wniosku, że któraś z nich jest... zbędna.

Mechanizm uchylenia tajemnicy zawodowej w kodeksie z 1997 r. uległ dywersyfikacji, bo też przepisowi art. 180 k.p.k. znane są dwa tryby takiego uchylenia. Tryb z § 1 odnosi się m.in. do nienazwanych tajemnic zawodowych, podczas gdy tryb z § 2 art. 180 k.p.k. – tylko do tajemnic imiennie nazwanych, a przez to jego zakres przedmiotowo-podmiotowy jest łatwiejszy do ustalenia. W dacie uchwalenia przepis art. 180 § 1 k.p.k. w zasadzie powtarzał treść poprzednio obowiązującego art. 163 k.p.k. z 1969 r., nie obwarowując decyzji w przedmiocie uchylenia tajemnicy zawodowej żadnymi warunkami. W tym okresie – pomimo świadomości istnienia społecznie akceptowanych wartości uzasadniających zachowanie poufności przez przedstawicieli licznych, choć niewymienionych w art. 180 § 2 k.p.k. zawodów – organy procesowe mogły wykazywać się sporą dezynwolturą przy podejmowaniu decyzji o zwalnianiu z „nienazwanych” tajemnic zawodowych, a ich decyzje – nawet te zupełnie dowolne – nie podlegały żadnej kontroli instancyjnej, gdyż takowej w swej wersji pierwotnej art. 180 § 1 k.p.k. zwyczajnie nie przewidywał. Zażalenie przysługiwało ówczesnie jedynie na zwolnienie w trybie art. 180 § 2 k.p.k., zaś podobny środek pojawił się w § 1 dopiero w wyniku jego nowelizacji w 2013 r.<sup>12</sup> To nierówne traktowanie profesji, także tych zaliczanych do zawodów zaufania publicznego, dostrzegł wreszcie Trybunał Konstytucyjny<sup>13</sup>, wytykając niezgodność art. 180 § 1 k.p.k. w jego pierwotnym brzmieniu z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>14</sup>, co było pochodną nieokreślenia przez ustawodawcę „przesłanek zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy [statystycznej]”.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny zarzucił ówczesnemu art. 180 § 1 k.p.k. „nieokreślenie przesłanki zwolnienia”, a nie brak „wyraźnej przesłanki [takiego] zwolnienia, to przecież postulowane w uchwale K 33/08 wzmocnienie ochrony „nienazwanych” tajemnic zawodowych jest możliwe tylko w razie ustanowienia takiej właśnie konkretnej i niewątpliwej przesłanki. Tymczasem „dobro wymiaru

---

<sup>12</sup> Art. 1 pkt 56 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 z późn. zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 lipca 2015 r.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., K 33/08, OTK-A 2011, nr 10, poz. 116.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

sprawiedliwości” jest pojęciem „dość ogólnym”<sup>15</sup>, nieostrym, niedookreślonym, a nawet „niefortunnym”<sup>16</sup>, co otwiera drogę do pozornie licznych jego interpretacji<sup>17</sup>. Te, znane nam z judykatury próby jego interpretacji zdają się oscylować wokół potrzeby ustalenia prawdy obiektywnej<sup>18</sup>, co jest naturalną konsekwencją tego, że w wyniku przesłuchania w trybie art. 180 § 1 lub § 2 k.p.k. dochodzi do ujawnienia dowodu, na jego zaś podstawie tego fragmentu rzeczywistości, który ma znaczenie prawne w konkretnej sprawie<sup>19</sup>. Skoro jednym z zasadniczych celów procesu karnego jest oparcie zapadających tam rozstrzygnięć na prawdziwych ustaleniach faktycznych (art. 2 § 2 k.p.k.), to oczywiste staje się to, że dowody – poza wyjątkiem z art. 169 § 2 k.p.k. – winny służyć ustaleniu „okoliczności” (art. 169 § 1 k.p.k.), przy czym nie jakichkolwiek, tylko takich, które mają „znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy” (*arg. a contrario ex* art. 170 § 1 pkt 2 k.p.k.). Z reguły tej żadną miarą nie może wyłamywać się dowód z art. 180 § 1 lub § 2 k.p.k., bo w przeciwnym razie uchylenie tajemnicy zawodowej byłoby zabiegiem i procesowo, i społecznie nieopłacalnym i nieracjonalnym. W podobnym kierunku zmierzają te próby wyjaśnienia „dobra wymiaru sprawiedliwości”, które traktują o „konieczności zapewnienia możliwości prawidłowego wyrokowania”, bo w rezultacie i tam dochodzi się do punktu, w którym służy to oparciu rozstrzygnięcia „na pełnej podstawie dowodowej dotyczącej wszystkich okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia”<sup>20</sup>. Realizacja zasady prawdy materialnej jest więc punktem wyjścia dla każdej mniej lub bardziej udanej próby zdefiniowania pojęcia „dobra wymiaru sprawiedliwości”, bo też bez jej poszanowania wszystko inne w procesie karnym dotknięte będzie wadą obniżającą jakość i samego procedowania, i finalnego wyrokowania. Powyższą zależność zdaje się dostrzegać i Sąd Najwyższy w wyroku zapadłym w sprawie IV KK 277/16, gdzie „trafność orzekania w przedmiocie odpowiedzialności karnej (art. 2 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.)”<sup>21</sup> wiąże się z „koniecznością

<sup>15</sup> C. Kulesza, *Komentarz do art. 180*, [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX 2020, teza 2.

<sup>16</sup> L.K. Paprzycki, *Komentarz do art. 180*, [w:] J. Grajewski (red.), S. Steinborn, L.K. Paprzycki, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–424*, LEX 2013, teza 7.

<sup>17</sup> Odmienne T. Grzegorzczak, który przesłankę z art. 180 § 1 k.p.k. określał mianem „wyraźnej” – por. *idem*, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467. Komentarz*, LEX 2014, teza 2 do art. 180.

<sup>18</sup> Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2004 r., III KK 278/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 28; postanowienie SN z dnia 19 maja 2020 r., I KZ 8/20, OSNKW 2020, nr 8, poz. 31.

<sup>19</sup> R. Kmieciak, *Przedmiot dowodu*, [w:] R. Kmieciak (red.), D. Karczmarska, A. Taracha, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 128.

<sup>20</sup> Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 lutego 2017 r., II AKZ 66/17, LEX nr 2309508.

<sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2017 r., IV KK 277/16, LEX nr 2216092.

uwzględnienia w podstawie dowodowej owego orzekania wszystkich istotnych okoliczności, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiocie procesu karnego, a więc co do sprawstwa i winy, jak i ewentualnego zastosowania wobec sprawcy odpowiedniej reakcji karnej”<sup>22</sup>. Nie inaczej też Sąd Apelacyjny w Gdańsku w sprawie II AKz 789/19, gdzie „pojęcie **dobra wymiaru** sprawiedliwości” jest „utożsamiane właśnie z koniecznością ustalenia prawdy materialnej w toku postępowania karnego”<sup>23</sup>.

Fakt, iż u podstaw każdego rozstrzygnięcia leży prawda materialna, nie oznacza, że w każdej sprawie zachodzić będzie potrzeba uchylenia tajemnicy zawodowej czy to w trybie art. 180 § 1, czy to w trybie jego § 2. Stawiany przez art. 170 § 1 pkt 2 k.p.k. wymóg co do znaczenia danego dowodu dla wyjaśnienia sprawy nie jest przez ustawodawcę stopniowany ani w zakresie wagi samego dowodu, ani samych okoliczności, które miałby on wyjaśniać. Mimo to w doktrynie wskazuje się, że dowód bazujący na tajemnicy zawodowej nie powinien dotyczyć „drugorzędnej, co nawet trzeciorzędnej okoliczności o niewielkim [...] znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy”<sup>24</sup>. Wprawdzie tezę tę L.K. Paprzycki sformułował odnośnie do tajemnic z art. 180 § 2 k.p.k., ale wydaje się, że z powodzeniem można ją również odnieść do tajemnic z § 1 tego przepisu, bo choć sam ustawodawca obszedł się z nimi bardziej obcesowo, to wartości leżące u ich podstaw nie powinny być wystawiane na szwank bez ważnego powodu. Sama decyzja o zwolnieniu z tajemnicy nie może być więc formalnością i być podyktowana tylko tym, że związany taką tajemnicą profesjonalista coś wie<sup>25</sup>.

Wspomniany wcześniej wyrok IV KK 277/16 jest także istotny z punktu widzenia obranej przez autora tego tekstu tematyki tego opracowania, a mianowicie zauważa się w tym judykacie, że w przypadku art. 180 § 1 k.p.k. „dobro wymiaru sprawiedliwości” stanowi „jedyną przesłankę”, którą sąd (prokurator) „obowiązany jest wziąć pod uwagę, badając kwestię zwolnienia z obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu”.

---

<sup>22</sup> Podobnie postanowienie SN z dnia 19 maja 2020 r., I KZ 8/20, OSNKW 2020, nr 8, poz. 31.

<sup>23</sup> Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., II AKz 789/19, KSAG 2019, nr 3–4, poz. 210–215.

<sup>24</sup> L.K. Paprzycki, *op. cit.*, teza 7. Identycznie SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 19 marca 2019 r. (II AKz 113/19, KZS 2019, nr 9, poz. 45), gdzie wymaga się „niezbędności zeznań”, co ocenia się tam przez pryzmat „istotnego charakteru okoliczności, które miałyby być wykazana [tymi] zeznaniami”. Podobnie SA w Szczecinie w postanowieniu z dnia 13 marca 2019 r. (II AKz 139/19, OSAS z 2019, nr 1, poz. 32–38), traktującym o „rzeczywistej nieodzowności [zeznania co do okoliczności objętych tajemnicą] dla zapewnienia prawidłowego orzekania”.

<sup>25</sup> Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 marca 2009 r., II AKz 64/09, OSA 2012, nr 10, poz. 15–27.

Z jednej strony obwarowanie uchylenia tajemnicy koniecznością badania, czy odbywa się to „dla dobra wymiaru sprawiedliwości”, wydaje się zmierzać do zwiększenia ochrony tajemnic informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne”, tajemnic związanych z wykonywaniem zawodu lub funkcji, z drugiej jednak strony brak wskazania, że mamy tu do czynienia z sytuacją wyjątkową („tylko, wtedy gdy”) może prowadzić do wniosku, że nowelizacja z 2013 r. była bardziej działaniem pozorowanym niż realnie wzmacniającym taką ochronę i to pomimo wprowadzenia do art. 180 § 1 k.p.k. możliwości zaskarżenia decyzji w przedmiocie zwolnienia z takiej tajemnicy. Ochronie tej nie sprzyja bowiem redakcja art. 180 § 1 k.p.k., który – inaczej niż w § 2 – nie warunkuje samego przesłuchania uprzednim zwolnieniem („mogą być przesłuchane”), ewentualną decyzję co do zeznawania pozostawiając w rękach świadka, który „może odmówić zeznań”. W sytuacji, w której świadek nie korzysta z przysługującego mu prawa, znika nie tylko problem zwolnienia przez „sąd lub prokuratora”, ale i badania, czy takie zwolnienie byłoby działaniem „dla dobra wymiaru sprawiedliwości”. Społegliwy świadek jest źródłem dowodowym dostępnym dla organu procesowego niczym otwarta księga dla czytelnika. Problem uchylenia tajemnicy aktualizuje się więc wyłącznie wtedy, gdy świadomy ciężącego na nim obowiązku poufności świadek odmawia zeznań. W razie niezwolnienia świadka z tej tajemnicy przesłuchanie go staje się przykładem zakazu dowodowego niepełnego o charakterze względnym<sup>26</sup>.

Dobro wymiaru sprawiedliwości z § 1 i § 2 art. 180 k.p.k. należy definiować w podobny sposób, aczkolwiek wpisanie do drugiego z tych paragrafów przesłanki świadczącej o subsydiarnej naturze dowodu z zeznań któregoś z wymienionych tam profesjonalistów wyklucza wykładanie dobra wymiaru sprawiedliwości przez pryzmat niemożności zastąpienia przeprowadzonego w jego trybie dowodu jakimkolwiek innym w obu tych przepisach. Niemożność takiej wykładni „dobra wymiaru sprawiedliwości” z § 2 wynika z tego, że subsydiarność dowodu stała się tam odrębną od tego „dobra” przesłanką, natomiast na gruncie § 1 wiązałyby się to z działaniem zastępującym wolę ustawodawcy, który pomijając ją, najwyraźniej chciał ułatwić organom procesowym dostęp do tajemnic tam wymienionych, czego wyrazem jest skądinąd powierzenie uprawnień w tym zakresie nie tylko sądowi, ale i prokuratorowi.

---

<sup>26</sup> Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 196 i n.; podobnie M. Kurowski, *op. cit.*, teza 2.

## 4. Podsumowanie

Szczególne społeczna doniosłość niektórych zawodów spowodowała, że – inaczej niż miało to miejsce w art. 163 poprzedniego k.p.k. – obecnie obowiązujący kodeks na gruncie karnoprocesowym różnicuje sytuację osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy, zapewniając wzmożoną ochronę tylko niektórym spośród nich. Obecnie taką „silniejszą” ochronę przepis art. 180 § 2 k.p.k. zapewnia notariuszom, adwokatom, radcom prawnym, doradcom podatkowym, lekarzom, dziennikarzom, statystykom oraz przedstawicielom Prokuratury Generalnej, co nie oznacza, że brak jest argumentów, by identyczną ochroną objąć i innych profesjonalistów, np. psychologów. Rzecz jednak w tym, że ustawowe młyny miały wolniej niżby to wynikało ze społecznego zapotrzebowania w tym zakresie, czego wyrazem było niejednoczesne objęcie dyspozycją art. 180 § 2 k.p.k. przedstawicieli dwóch pokrewnych zawodów, to jest adwokatów i radców prawnych. Choć przedstawiciele obu tych zawodów pełnią niemal identyczną rolę w społeczeństwie, to wiążące ich tajemnice zrównała dopiero nowela z 2000 r.<sup>27</sup>, zaś proces „przenoszenia” do art. 180 § 2 k.p.k. kolejnych zawodów wydaje się być bardziej pochodną gier sejmowych niż realnych potrzeb<sup>28</sup>.

Zadziwiająca opieszałość ustawodawcy w wyrównywaniu poziomu ochrony tajemnic zawodowych z art. 180 § 1 i dostosowywaniu jej do tej, jaką zapewnia się tajemnicom z § 2 tego przepisu, zdaje się potwierdzać smutną obiegową opinię, że wobec prawa (także procesowego) są „równi” i „równiejsi”. Wprawdzie w obu przypadkach, tj. i w § 1, i w § 2 art. 180 k.p.k. ustawodawca obwarowuje ewentualne zwolnienie wymogiem zgodności czy też niezbędności dla dobra wymiaru sprawiedliwości, ale z uwagi na swą nadmierną ogólnikowość przesłanka ta zdaje się pełnić bardziej rolę listka figowego dla ustawodawcy niż rzeczywistego warunku<sup>29</sup>. Jeśli bowiem uznać, że wszelkie działania podejmowane w ramach procesu karnego są ukierunkowane na realizację konstytucyjnej zasady procesu sprawiedliwego i rzetelnego (art. 45 ust. 1), to *eo ipso* są one też działaniami paralelnymi z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Skoro wymiar sprawiedliwości nadal służy realizacji tego,

---

<sup>27</sup> Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 62, poz. 717).

<sup>28</sup> Kwestionuje się np. w doktrynie zrównanie ochrony tajemnicy statystycznej z ochroną tajemnicy adwokackiej – zob. C. Kulesza, *op. cit.*, teza 10.

<sup>29</sup> Podobnie rzecz się przedstawia w praktyce, ilekroć tylko sąd orzekający o zwolnieniu z tajemnicy danego rodzaju jedynie „cytuje” art. 180 § 1 (lub § 2) k.p.k. w części dotyczącej tej akurat przesłanki, a nie analizuje okoliczności towarzyszących przedmiotowemu zwolnieniu – por. trafne stanowisko z postanowienia SA w Krakowie z dnia 8 maja 2019 r., II AKz 231/19, LEX nr 2738929.

co w języku łacińskim określano mianem *ius dicere*, a więc „stosowaniem prawa” lub „orzekaniem o prawie”, to uchylenie tajemnicy w celu ustalenia istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności lub faktu zawsze będzie realizacją tego dobra lub wartości, które stanowią o wyjątkowości wymiaru sprawiedliwości jako państwowej formy rozwiązywania sporów i konfliktów społecznych. W jakimś sensie to przesłanka druga z art. 180 § 2 k.p.k. ma większe praktyczne znaczenie dla ochrony tajemnicy zawodowej, rzecz jednak w tym, że przesłanka ta chroni wyłącznie tajemnice objęte dyspozycją tego przepisu, a nie tajemnice z jego § 1. Może więc najwyższa pora, żeby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia do art. 180 § 1 k.p.k. drugiego – wzorowanego na § 2 tego przepisu – warunku uchylenia wymienionych w nim tajemnic albo zastanowić się nad wprowadzeniem katalogu spraw, w których do takiego zwolnienia mogłoby dojść, np. tylko w sprawach o zbrodnie? Nawet jeśli pomysły te na pierwszy rzut oka wydają się problematyczne, to przecież potrzeba jest matką wynalazku, a motorem każdego postępu jest twórcze poszukiwanie i rzeczowa dyskusja...

## Bibliografia

### Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy, Dz. U. Nr 62, poz. 717.
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 z późn. zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 lipca 2015 r.

### Orzecznictwo

- Uchwała SN (7) z dnia 19 stycznia 1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1.
- Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2004 r., III KK 278/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 28.
- Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 marca 2009 r., II AKz 64/09, OSA 2012, nr 10, poz. 15–27.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., K 33/08, OTK-A 2011, nr 10, poz. 116.
- Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2017 r., IV KK 277/16, LEX nr 2216092.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 8 lutego 2017 r., II AKz 66/17, LEX nr 2309508.
- Postanowienie SA w Krakowie z dnia 19 marca 2019 r., II AKz 113/19, KZS 2019, nr 9, poz. 45.

Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 13 marca 2019 r., II AKz 139/19, OSAS z 2019, nr 1, poz. 32–38.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 8 maja 2019 r., II AKz 231/19, LEX nr 2738929.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., II AKz 789/19, KSAG 2019, nr 3–4, poz. 210–215.

Postanowienie SN z dnia 19 maja 2020 r., I KZ 8/20, OSNKW 2020, nr 8, poz. 31.

## Literatura

Gruszecka D., *Komentarz do art. 180*, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.

Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467. Komentarz*, LEX 2014.

Kmieciak R., *Przedmiot dowodu*, [w:] R. Kmiecik (red.), D. Karczmarska, A. Taracha, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005.

Kosonoga J., *Zwolnienie psychologa z obowiązku zachowania tajemnicy informacji, uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu*, [w:] J. Kosonoga (red.), *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Przegląd orzecznictwa za rok 2017*, Warszawa 2018.

Kulesza C., *Komentarz do art. 180*, [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX 2020.

Kurowski M., *Komentarz do art. 180*, [w:] Świecki D. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX 2023.

Kwiatkowski Z., *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005.

Paprzycki L.K., *Komentarz do art. 180*, [w:] J. Grajewski (red.), S. Steinborn, L.K. Paprzycki, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–424*, LEX 2013.

## Internet

*Słownik języka polskiego*, hasło „niezbędny”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezb%C4%99dny.html> [dostęp: 21.06.2023].

*Wielki słownik języka polskiego*, hasło „niezbędny”, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/32583/niezbjedny> [dostęp: 21.06.2023].

**Zagadnienia**  
**prawa cywilnego:**  
**materialnego i formalnego**



Mateusz Szymura  
*Uniwersytet Wrocławski*  
*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*  
ORCID: 0000-0001-7146-8477

## Unworthiness to inherit – a few remarks in the context on the 2023 amendment

Niegodność dziedziczenia – kilka uwag na tle nowelizacji z 2023 roku

### Abstract

The aim of the article is to examine the 2023 amendment to the institution of the unworthiness of inheritance, which has expanded the permissibility of stripping an heir of its status based on certain specific neglect of family duties. The legislature, introducing the grounds of unworthiness in the form of persistent avoidance the performance of maintenance obligations towards the testator and avoidance of the duty of care towards the testator, points out that negatively assessed failures of duties of a financial and personal nature should also have their consequences in the form of the possibility of depriving the heir of the right to inheritance. In the further part of the text, the author reflects on the legal consequences of the testator's forgiveness of the heir, as well as the consequences for legal proceedings of the introduced changes.

### Keywords

unworthiness to inherit, inheritance law, law reform, civil code

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przeprowadzonej w roku 2023 nowelizacji instytucji niegodności dziedziczenia, która rozszerzyła dopuszczalność pozbawienia spadkobiercy tego statusu w oparciu o pewne szczególne zaniedbania obowiązków rodzinnych. Ustawodawca, wprowadzając przesłanki niegodności w postaci uporczywego uchylania się przez spadkobiercę od wykonywania względem spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego oraz uchylania się od obowiązku pieczy względem spadkodawcy, wskazuje, że negatywnie oceniane uchybienia obowiązkowi o naturze finansowej oraz osobistej powinny mieć również swoją konsekwencję prawną w postaci możliwości pozbawienia spadkobiercy prawa do spadku. W dalszej części tekstu autor zastanawia się nad konsekwencjami prawnymi przebaczenia spadkobiercy przez spadkodawcę oraz skutkami, jakie dla postępowań sądowych niosą wprowadzone zmiany.

### Słowa kluczowe

niegodność dziedziczenia, prawo spadkowe, nowelizacja prawa, kodeks cywilny

## 1. Introduction

The freedom of inheritance is fundamental to the law of succession. The basic emanation of this principle is the possibility to make a disposition of the entire estate by means of a will, or to refrain from drawing up such a testament, the consequence of which is the determination of the order of inheritance in accordance with the provisions of the Civil Code. This freedom, nevertheless, is not absolute. One of the most extensive interferences with the testator's decision to bestow on a person the status of heir is the institution of unworthiness of the heir to inherit.

The determination that an heir may be unworthy of inheritance is aimed at eliminating the situation in which the acquisition of certain benefits of inheritance by a person would be unjust or even immoral. This provision is quite exceptional – it can be considered a kind of safety valve, which makes it possible to deprive a person of the possibility of acquiring inheritance rights in situations where such an acquisition would have to be assessed as inconsistent with the principles of social conscience.

In view of the significant amendment made in 2023 to the grounds for declaring an heir unworthy, it will be necessary to present not only the new scope of the new provisions and the justifications for the change made, but also present an introductory overview of the potential problems that may arise from it.

## 2. “Old” grounds for declaring an heir unworthy

The issue of unworthiness of inheritance is regulated by Article 928 of the Civil Code. Historically, this article has not been the subject of amendments since its formulation in the original 1964 version of the Polish Civil Code (further: CC)<sup>1</sup>.

The article, in its original wording, limited the possibility of declaring an heir unworthy to three groups of situations. The first was the intentional commission of a serious crime against the testator<sup>2</sup>. The second group of situations is related to the process of drafting the testator's last will – a testator may be considered unworthy

---

<sup>1</sup> Which does not mean, of course, that over the years new *de lege ferenda* proposals have not been formulated with respect to the solutions adopted – see for example: A. Szpunar, *Z problematyki niegodności dziedziczenia*, „Nowe Prawo” 2 (1981), p. 21–33.

<sup>2</sup> Article 928 § 1.1 CC. More on crime as a premise of unworthiness of inheritance J. Kuźmiska-Sulikowska, *Popelnienie przestępstwa jako przyczyna niegodności dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 8 (2017), p. 137–152; J. Haberko, R. Zawłocki, *Prawnospadkowe konsekwencje popelnienia przestępstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1 (2014), p. 29–42.

of inheritance if by threat or deceit he incites the testator either to draft a will or to revoke a will that has already been drafted, and finally, using deceit or threats, he interferes with the performance of these acts<sup>3</sup>. The last group of behaviors results from the actions of the heir not against the person of the testator, but against the document of the will – the unworthiness in this situation will be the consequence of hiding or destroying the will, changing its content, as well as the intentional use of a will, the content of which was interfered with<sup>4</sup>.

The above-described scope of behavior constituting the basis for declaring an heir unworthy is closed – the Supreme Court in its judgment of December 10, 1999 indicates that the institution has an exceptional character, and therefore it became necessary to narrow the scope of its application to the stipulated situations, while other behavior, even if judged reprehensible, will not be the basis for the application of the discussed construction, which by its very nature is a penalty imposed on the heir<sup>5</sup>.

The consequence of declaring an heir unworthy of inheritance on the basis of one of the circumstances outlined above was the exclusion of him from the inheritance as if he had not lived to see the succession. This is a legal fiction of recognizing that the potential heir died before the testator. This construction is important as it leads to the deprivation of inheritance rights only to the person accused of reprehensible behavior, and at the same time it does not interfere with the inheritance rights of his descendants, who – if their ascendant is declared unworthy of inheritance – inherit in his place.

So far, the catalog of behaviors in question constituted the sole cases in which the subsequent disqualification of an heir from this status was possible. At this point, it should be noted that a testator who, during his lifetime, negatively views the behavior of a potential statutory heir has the right to make a disposition of his property by will in such a manner as to exclude the potential heir<sup>6</sup>. In the case of heirs next of

---

<sup>3</sup> Article 928 § 1.2 CC. More about the threat towards the testator to make a will of a certain content as a ground for unworthiness: M. Pazdan, [in:] K. Pietrzykowski (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2003, p. 743.

<sup>4</sup> Article 928 § 1.3 CC. On one of the forms of behavior described in the passage (concealment of a will): M. Hałas, *Ukrycie testamentu jako przesłanka niedogodności dziedziczenia*, „Przegląd Sądowy” 11–12 (2007), p. 30–43.

<sup>5</sup> Judgement of the Supreme Court of December 10, 1999, II CKN 627/98 after: J. Gudowski, art. 928. [niegodność dziedziczenia] [in:] *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom IV. Spadki*, Warszawa 2023, link: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369455794/361644> [accessed online: 14.01.2024].

<sup>6</sup> In the context of the discussed institution of unworthiness of inheritance, it is necessary to draw attention to its special role with regard to people who, due to age, situations of incapacitation or poor health, do not have – either legally or in fact – the capacity to draw a will. In such cases the only procedure to disqualify an unworthy heir will go through an unworthiness action brought by the other after the death of the testator.

kin<sup>7</sup>, their rights are further secured by the right to a compulsory share, and therefore to be granted a certain portion of the endowment they would have received through statutory inheritance if they hadn't been deprived of such an endowment through exclusion from the will<sup>8</sup>.

At this point it is worth noting the distinction between the two regulations – unworthiness of an heir and disinheritance of an heir. The first in an action of a third party done after the demise of testator, the second is a decision of a testator to not only exclude this heir from the will, but also to deprive them from the right of the compulsory share. When it comes to the grounds, those for declaring an heir unworthy deal with quite precisely defined types of behaviors. In the case of disinheritance, in addition to rather detailed actions in the form of commission of a crime, to harm to the testator or his next of kin, we also find in article 1008 § 1 CC and 1008 § 3 CC general clauses of persistent conduct contrary to the rules of social conscience and persistent failure to fulfill family obligations, which are much more evaluative criteria than the catalog of behaviors that qualify to declare an heir unworthy.

### **3. New grounds for declaring an heir unworthy**

The observations made above are necessary to evaluate the amendments to the Civil Code. Under the Law of July 28, 2023<sup>9</sup>, two additional clauses were introduced into Article 928 CC, which regulates two new grounds for declaring an heir unworthy of inheritance.

The first ground is the persistent evasion by the heir from performing his alimony obligation towards the testator. Importantly, the legislator explicitly indicates that this obligation must have a basis in a specific legal circumstance – a contract, settlement, or court decision<sup>10</sup>. Thus, it is insufficient to fail to perform an obligation that arises only from principles of social conscience.

The second of the new grounds for the unworthiness of an heir, introduced last year, is the situation in which the heir has evaded the duty to take care of the testator. Such an obligation may find its source, as it is seen in the next part of the provision,

---

<sup>7</sup> Article 1008 CC. According to the text of the law, the closest heirs are considered descendants (children and grandchildren), parents, and a spouse.

<sup>8</sup> Deprivation of this right is a consequence of the effective disinheritance of heirs due to the circumstances indicated in Article 1008 CC.

<sup>9</sup> The Act of July 28, 2023, amending the Civil Code Act and certain other acts [Journal of Laws 2023, number 1615 (hereinafter referred to as “the Amending Act”).

<sup>10</sup> Article 928 § 1.4 CC as amended by the Amending Act.

in obligations arising from parental authority, guardianship, the exercise of the function of a foster parent, the marital duty of mutual assistance, or the duty of mutual respect and support of the parent and child<sup>11</sup>.

The Civil Code Amendment Act also contains two provisions relevant to the application of the new statutory solutions. The legislation in question entered into force three months after the publication of the text of the law in the Journal of Laws, which occurred on November 15, 2023<sup>12</sup>. As for the new grounds for declaring an heir unworthy, they will apply only to those events that have occurred after the date of entry into force of the law<sup>13</sup>.

#### 4. Rationale behind the amendment

The reasons for the proposed extension to the catalog of grounds justifying the possibility to declare an heir unworthy are shown in the text of the rationale for the bill<sup>14</sup>. The Authors point out that it is almost uniformly accepted that the catalog of prerequisites for unworthiness of inheritance listed in the existing wording of Article 928 of the Civil Code is a closed catalog, which makes it impossible to apply this legal construction by analogy to other, including very grave, situations which indicate grossly improper behavior of the heir towards the testator. It was pointed out that it is the role of the State to respond to unethical behavior of heirs that violates particularly important personal rights of the testator<sup>15</sup>.

Authors of the amendment point out that the two new classes of behaviors justifying declaring an heir unworthy relate to two spheres of family relations, *i.e.*, economic, and personal, in which family members should demonstrate their support to each other. At the same time, they note that in the latter sphere, the proposed solution refers to the term “care”, which in the semantic sphere is broader than the term “guardianship”, which in family law is used with respect to persons requiring custody of both their property and their person<sup>16</sup>. H. Witczak points out that the solution as a whole is a significant novelty in view of the absence of recognition in the current

---

<sup>11</sup> Article 928 § 1.5 CC as amended by the Amending Act.

<sup>12</sup> Article 14 of the Amending Act.

<sup>13</sup> Article 11.1 of the Amending Act.

<sup>14</sup> The text of the rationale for the bill can be found on the website of the Ninth Parliament: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2977> [accessed 14.01.2024].

<sup>15</sup> Page 1 of the rationale for the bill.

<sup>16</sup> Guardianship refers to a minor or a person who is legally incapacitated (fully), and is regulated by the Law of February 25, 1964 – Family Code, in articles 145 to 177.

form of the succession law of the negative consequences of evasion of maintenance and custodial obligations, while the very rationale of sanctioning this type of behavior should not raise any doubts<sup>17</sup>.

## **5. New grounds – a legitimate expansion of the grounds of unworthiness or a headache for the courts?**

The main problem with the amendment of the grounds for unworthiness of inheritance seems to be a significant expansion of the level of evaluability of the behavior of the heir accused of unworthiness. The previous state of the law assumed a rather limited scope of behavior related to the commission of a grave intentional crime to the harm of the testator, and actions related to forcing the testator to complete or revoke a will disposition, as well as those amounting to the destruction, interference with the content, or use of a forged or altered last will disposition.

Meanwhile, the content of the two new grounds was worded in such a way that only behavior described in them, in relation to which it becomes reasonable to use the quantifier in the form of “persistent” behavior, can be understood as grounds for declaring the heir unworthy. While it is undoubtedly accurate to limit the possibility of making such an assessment from the perspective of the most far-reaching behavior (both in terms of forms of behavior or omission, as well as from a temporal perspective), the use of the extremely vague phrase “persistent” already places a significant burden of proof on the entity seeking to prove such a circumstance, and from the point of view of the court it makes a perspective of lengthy proceedings given the need to prove the behavior of the heir over decades.

The aforementioned issue was already signaled by the Authors of the amendment, who give the example of the elimination of this term from the content of the substantive elements of the crime of non-alimony criminalized in Article 209 of the Polish Criminal Code of 1997, in which, as a result of the amendment introduced in 2017<sup>18</sup>, eliminated the notion of persistence in the behavior of non-performance of the alimony obligation, replacing it with the easy-to-assess requirement of having an alimony overdue in the amount – as a rule – of three monthly periodic ali-

---

<sup>17</sup> H. Witczak, *O potrzebie reformy instytucji niegodności dziedziczenia w świetle zmian proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości*, „Prawo i Więź” 3 (2002), p. 26.

<sup>18</sup> The Act of March 23, 2017 amending the Act – Criminal Code and the Act on Assistance to Persons Entitled to Alimony (Journal of Laws of 2017, item 952).

mony payments<sup>19</sup>. At the same time, the authors of the amendment to the Civil Code note that the indicated change took place on the grounds of criminal law and cannot be directly translated into relations within civil law. This is why it is reasonable to formulate the provision in the discussed manner, which will leave to the court the obligation to assess whether in a given situation there was such a far-reaching violation of the rights of the testator by failing to fulfill the maintenance obligations incumbent on the heir, that it would be justified to consider him unworthy of inheritance<sup>20</sup>.

Ewa Łapińska points to an interesting problem of qualifying the heir's behavior in the context of the heir committing<sup>21</sup> a crime of non-alimony against the testator. Although the mere conviction of the heir for such a crime against the testator will potentially exhaust the two grounds of unworthiness, that is, the premise of committing a grave, intentional crime against the testator and persistent evasion of alimony obligations, at the same time, both of these circumstances must be subject to further evaluation by the court<sup>22</sup>. This is because the Criminal Code does not contain a definition of a "grave" crime<sup>23</sup>, dividing offenses into misdemeanors and felonies, and this gravity of the offense must be a product of the circumstances of the crime. Thus, it is impossible to conclude that the crime of non-alimony regulated by Article 209 of the Criminal Code, due to the fact that it is a misdemeanor, can be considered grave<sup>24</sup>. And the same principle must be applied to the evaluation of the premise of persistence of non-alimony – on a similar basis, it is impossible to consider that a single, incidental fulfillment of the hallmarks of the crime of non-alimony and

<sup>19</sup> More on the reasons for and scope of the amendment of the crime of non alimony: A. Palińska, *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, „Palestra” 5 (2018), p. 41–50.

<sup>20</sup> Page 4 of the rationale for the bill.

<sup>21</sup> Piotr Krzyżanowski points out that the mere intention to commit a crime or the intention to perform another act with which the legislator associates the possibility of declaring the heir unworthy (for example, the intention to destroy the will) are insufficient for declaring him unworthy. P. Krzyżanowski, *Instytucja niegodności dziedziczenia*, [in:] K. Pujer (ed.), *Problemy nauk społecznych, humanistycznych i ekonomicznych. Konteksty i wyzwania*, Wrocław 2017, p. 235.

<sup>22</sup> E. Łapińska, *Uporczywe uchylanie się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego jako przesłanka niegodności dziedziczenia*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 1/2023, p. 60.

<sup>23</sup> In this regard, it is necessary to agree with the views appearing in the jurisprudence and doctrine that the value of the “severity” of the crime will be determined primarily by the circumstances of the case. So, for example, the judgment of the Court of Appeals in Gdansk of 14.06.2000 (I ACa 262/00) with an approving gloss: M. Niedośpiał, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2001 r., sygn. I ACa 262/00*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 8 (2006), p. 76–88.

<sup>24</sup> In this context, it is worth noting the new qualified type of non alimony offense introduced in 2017, regulated by Article 209 § 1a of the Criminal Code, which provides for a higher level of criminal liability if the consequence of the offender's avoidance of alimony payments is the result of an inability to meet the basic needs of life of the one who is entitled to alimony support.

a conviction for this act will be tantamount to persistent non-alimony<sup>25</sup>. In this case, too, it is justified to evaluate the financial support relationship occurring between the heir and the testator based on a comprehensive assessment of their circumstances.

## **6. Observations on court proceedings for the declaration of the unworthiness of an heir**

The question of who a defendant in the aforementioned cases will be is simple – this category is limited, obviously, to the heirs, and those of them whose behavior, in the opinion of the party initiating the proceedings, will bear the hallmarks of unworthiness.

Less precise in this regard is the designation of entities entitled to bring an appropriate action – the possible plaintiffs. The provision of Article 929 CC indicates in this regard that the demand for declaring an heir unworthy may be made by anyone who has an interest in it. It should be noted here that the legislator does not narrow the circle of subjects only to those who may have a legal interest, but more broadly shapes the circle of standing for such proceedings. In the doctrine, the prominent view appears to be that this circle should be as broad as possible, and therefore it will not be limited only to those who, as a result of the recognition of the heir as unworthy, may increase or obtain a benefit by inheritance at all<sup>26</sup>, but also entities that are tasked with ensuring the proper conduct of the inheritance process, such as the trustee or curator of the estate, as well as the prosecutor who may take part in the case<sup>27</sup>.

Applying the foregoing reflections to the new grounds of unworthiness, it should be noted that in the case of failure to fulfill the duty of care or evasion of maintenance by the heir for the benefit of the testator, the natural subject with an interest to file a lawsuit in such a situation – for reasons related to the principles of social conscience – will be those persons who fulfilled these duties for the testator. In this regard, we can imagine that these are the people who, as a result of declaring the heir

---

<sup>25</sup> E. Łapińska, *op. cit.*, p. 66.

<sup>26</sup> The Supreme Court aptly states in this regard in its judgment of November 23, 1990 (III CRN 318/90) that „The institution of unworthiness of inheritance is based primarily on a moral consideration. For this reason, the interest of those bringing an action to declare an heir unworthy may also be of a purely non-pecuniary nature and stem from a reverence for the memory of the deceased and a related desire to condemn the heir”.

<sup>27</sup> J. Kremis, *Komentarz do art. 929*, [in:] E. Gniewek (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, p. 1682.



unworthy of inheritance, will obtain or increase the endowment<sup>28</sup>. At the same time, we can imagine that such standing will also be vested in a person who will not obtain an endowment as a result of the inheritance<sup>29</sup>.

The timing of the submission of a claim for declaring an heir unworthy becomes an important issue from the point of view of the proceedings. A party with an interest in declaring an heir unworthy must, in accordance with Article 929 CC, make such a demand within a year from the date on which she or he became aware of the cause of unworthiness, while the right to bring proceedings is subject to an additional restriction – it must be initiated before the expiration of a three years term starting from the death of the testator. At the same time, these proceedings cannot be initiated before the opening of the inheritance, and therefore during the life of the testator<sup>30</sup>.

Taking into account the fact that declaring an heir unworthy will affect the shape of the succession decree, three situations are possible – when the proceedings to declare the acquisition of an inheritance have ended first, when they are going on simultaneously, and when the first, legally concluded proceedings will be those in which the heir was declared unworthy.

The simplest situation is the last one, because in such case the court deciding the acquisition of the inheritance will already have the ability to implement the ruling declaring the heir unworthy, and therefore disregard him as if he had not lived to inherit.

The situation of conducting both proceedings at the same time will require the suspension of the proceedings to determine the acquisition of the inheritance<sup>31</sup>, since the outcome of the proceedings to declare the heir unworthy will affect the circle of heirs and their shares in the inheritance estate. Also relevant is the comment

---

<sup>28</sup> An example of such a situation may be the case of the fulfillment of an alimony obligation arising from a court decision to an elderly parent by one of the two children on whom this obligation was imposed. Thus, we can imagine situations when there would be an increase in the inheritance share of the heir who fulfilled the maintenance obligation – such a situation will arise when the unworthy heir did not have legal heirs (financial reason). In turn, when he had them, their inheritance will occur in accordance with the legal consequence of declaring the heir unworthy, and therefore accepting the fiction that he did not live to see the opening of the inheritance and his heirs would inherit in his stead.

<sup>29</sup> As an example of such a situation, let us consider the case of the concubine of an ill testator, who takes care of him, while the testator has children who do not have any contact with him and do not care for him, without it being his fault. It should be recognized that although the consequence of her bringing a successful action to declare the children as statutory heirs unworthy will not – in the absence of a will – be ground for granting her any share in inheritance, but undoubtedly as a person who fulfilled this duty to the testator, it is reasonable to consider that she has an interest in bringing such an action.

<sup>30</sup> L. Kaltenbek, W. Żurek, *Niegodność dziedziczenia* [w:] L. Kaltenbek, W. Żurek, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2016, link: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369394792/312183> [accessed 14.01.2024].

<sup>31</sup> In accordance with article 177 § 1 of Code of Civil Procedure.

of P. Krzyżanowski<sup>32</sup> made in the context of the decision of the Supreme Court<sup>33</sup>, which indicates that, due to the different the modes of the two inheritance proceedings<sup>34</sup>, there is a procedural necessity of separate examination of both cases – in the event that during the proceedings for the declaration of inheritance a plea of unworthiness would be raised against one of the heirs, it becomes necessary to exclude this issue to separate proceedings with simultaneous suspension of the main inheritance proceedings.

A fairly typical situation will be the case of an initial final conclusion of the inheritance proceedings, followed by the initiation of proceedings to declare the heir unworthy. This situation happens, in particular, if the reasons for unworthiness came to light some time after the death of the testator. The possible dismissal of the action for declaring the heir unworthy will not have any effect on the previously completed proceedings for the declaration of inheritance. The opposite situation will require a modification of the final decision already in force – this situation, quite exceptionally, was foreseen by the legislator in the form of a procedure for revoking, or acquisition, of an inheritance decree<sup>35</sup>. The procedure provided for in Article 679 of the Code of Civil Procedure allows for proof that the person recognized as an heir does not, in fact, have such standing. Within the scope of this provision, a distinction is noticeable between the requirements for heirs – who, generally speaking, took part in the earlier inheritance proceedings, and other possible parties. In the case of the first of these groups, the possibility of carrying out such proof is limited – they need to demonstrate that they couldn't raise those issue during previous succession proceedings.

## **7. Forgiveness – a negative premise for declaring an heir unworthy?**

The last element of the institution under review is the forgiveness outlined in Article 930 CC. According to the content of the aforementioned provision, an heir cannot be considered unworthy if the testator has forgiven him.

<sup>32</sup> P. Krzyżanowski, *op. cit.*, p. 238.

<sup>33</sup> Decision of the Supreme Court dated July 14, 2015, in the case III CK 670/04.

<sup>34</sup> Proceedings for the determination of the acquisition of an inheritance are conducted in non-trial proceedings, while proceedings for the declaration of an heir unworthy of inheritance are trial proceedings.

<sup>35</sup> More about the proceedings to revoke or amend the inheritance decree: A. Szpunar, *Zmiana postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku*, „Przegląd Sądowy” 9 (2002), p. 34–47.

The fact that forgiveness is not a declaration of intent is indirectly indicated by § 2 of the provision in question – for it is possible to forgive an heir by a testator who lacks legal capacity, as long as the testator did so with sufficient awareness<sup>36</sup>.

Taking into account the previous considerations regarding the existing grounds for the unworthiness of the heir and the grounds introduced by the 2023 amendment, it should be noted that while the literature emphasizes the relevance of the institution in question in the context of those factual situations in which the testator is unable to make a negative assessment of the heir's behavior amounting to not including him in the will or depriving him of the right to the reserved portion as a result of disinheritance, which also is a situation in which he is unable to forgive the heir. The new grounds are based on behaviors, which in general are long-lasting, thus making the possibility of the testator's forgiveness more possible – this can be done even on the deathbed, as long as the testator possesses sufficient awareness of his actions.

The fact of forgiveness does not mean that the future behavior of the pardoned heir will not exhaust the nature of the grounds for declaring him unworthy. Thus, the legislator does not provide for the institution of forgiveness for the future, while not excluding the possibility of repeated forgiveness of a wayward heir<sup>37</sup>.

## 8. Conclusion

The amendment to the Civil Code, considered in this text, expands the closed catalog of behaviors that constitute grounds for declaring an heir unworthy of inheritance thus excluding him from the possibility of his receiving inheritance. However, the introduction of the undoubtedly legitimate grounds of wrongful behavior of the heir in the sphere of his care and maintenance of the testator must encounter the problem of evaluating such behavior, which leads to far-reaching consequences.

The introduction of the premise of persistence of those behaviors, while, on the one hand, undoubtedly correct by making it impossible to deprive an heir of this status in the case of insignificant violations of his family obligations to the testator, at the same time opens the door to a substantial extent of evaluability in court

---

<sup>36</sup> The issue of the sufficient discernment of the forgiving heir, both on the grounds of the institution of unworthiness of the heir and disinheritance, including the form of this act, was discussed more extensively by the Supreme Court in a resolution of the Supreme Court dated October 19, 2018. In the case with the file number III CZP 37/18 with approving gloss: G. Wolak, *Glosa do uchwały SN z dnia 19 października 2018 r., III CZP 37/18*, „Rejent” 3 (2019), p. 120–137.

<sup>37</sup> More on the role of forgiveness as an act impacting the outcome of legal relations: M. Wilejczyk, *Cywilnoprawne znaczenie przebaczenia*, „Studia Prawnicze” 1(193), p. 101–112.

proceedings and – in the context of the rules of the burden of proof – must lead to a much more extensive evidentiary procedure, which in the end will affect the lengthiness of succession proceedings.

Given the peculiar nature of the changes to the institution, which in its current form has already functioned for more than half a century, and because new grounds of unworthiness will apply only to those situations which will take place after the entry into force of the law, it becomes reasonable to consider carrying out a wide-ranging information and education campaign, which will point out the additional legal consequences of those behaviors, which to this moment were mostly perceived negatively from moral standpoint.

## Bibliography

### Sources

#### Legal acts

The Act of February 25, 1964 – Family Law Code [Journal of Laws 1964, issue 9, number 59].

The Act of April 23, 1964 – Civil Code [Journal of Laws 1964, issue 16, number 93].

The Act of April 23, 1964 – Code of Civil Procedure [Journal of Laws 1964, issue 43, number 296].

The Act of June 6, 1997 – Criminal Code [Journal of Laws 1997, issue 88, number 553].

The Act of June 6, 1997 – Code of Criminal Procedure [Journal of Laws 1997, issue 89, number 555].

The Act of March 23, 2017, amending the Act – Criminal Code and the Act on Assistance to Persons Entitled to Alimony [Journal of Laws of 2017, item 952].

The Act of July 28, 2023, amending the Civil Code Act and certain other acts [Journal of Laws 2023, number 1615].

#### Court orders

Decision of the Supreme Court, December 10<sup>th</sup>, 1999 ( II CKN 627/98).

Decision of the Supreme Court, July 14<sup>th</sup>, 2015 (III CK 670/04).

Resolution of the Supreme Court October 19<sup>th</sup>, 2018 (III CZP 37/18).

Judgment of the Court of Appeals in Gdansk, June 14<sup>th</sup>, 2000 ( I ACa 262/00).

### Literature

Gudowski J., *art. 928. [niegodność dziedziczenia]* [in:] *Kodeks cywilny. Orzecnictwo. Piśmiennictwo. Tom IV. Spadki*, Warszawa 2023.

Haberko J., Zawłocki R., *Prawnospadkowe konsekwencje popełnienia przestępstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1 (2014).

- Hałgas H., *Ukrycie testamentu jako przesłanka niedogodności dziedziczenia*, „Przegląd Sądowy” 11–12 (2007).
- Kaltenbek L., Żurek W., *Niedogodność dziedziczenia*, [in:] L. Kaltenbek, W. Żurek, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2016.
- Kremis J., *Komentarz do rt. 929*, [in:] E. Gniewek (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Krzyżanowski P., *Instytucja niedogodności dziedziczenia*, [in:] K. Pujer (ed.), *Problemy nauk społecznych, humanistycznych i ekonomicznych. Konteksty i wyzwania*, Wrocław 2017.
- Kuźmiska-Sulikowska J., *Popelnienie przestępstwa jako przyczyna niedogodności dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 8 (2017).
- Łapińska E., *Uporczywe uchylanie się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego jako przesłanka niedogodności dziedziczenia*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 1/2023.
- Niedośpiał M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2001 r., sygn. I ACa 262/00*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 8 (2006).
- Palińska A., *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, „Palestra” 5 (2018).
- Pietrzykowski K. (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz, t. II*, Warszawa 2003.
- Szpunar A., *Z problematyki niedogodności dziedziczenia*, „Nowe Prawo” 2 (1981).
- Szpunar A., *Zmiana postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku*, „Przegląd Sądowy” 9 (2002).
- Wilejczyk M., *Cywilnoprawne znaczenie przebaczenia*, „Studia Prawnicze” 1(193).
- Witczak H., *O potrzebie reformy instytucji niedogodności dziedziczenia w świetle zmian proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości*, „Prawo i Więź” 3 (2002).
- Wolak G., *Glosa do uchwały SN z dnia 19 października 2018 r., III CZP 37/18*, „Rejent” 3 (2019).

Aleksandra Fruk (wcześniej Budniak-Rogała)

*Uniwersytet Wrocławski*  
*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*  
*advokat*  
*e-mail: [aleksandra.fruk@uwr.edu.pl](mailto:aleksandra.fruk@uwr.edu.pl)*  
*ORCID: [0000-0003-1391-3506](https://orcid.org/0000-0003-1391-3506)*

Joanna May

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*  
*Wydział Prawa i Administracji*  
*radca prawny*  
*e-mail: [jmay@umk.pl](mailto:jmay@umk.pl)*  
*ORCID: [0000-0001-8660-0784](https://orcid.org/0000-0001-8660-0784)*

## Posiedzenie zdalne w postępowaniu cywilnym – geneza, standardy i perspektywy (część I – zagadnienia ogólne)

Remote hearing in civil proceedings – origins, standards and perspectives (part I – General issues)

### Streszczenie

Posiedzenie zdalne w postępowaniu cywilnym stało się obecnie realną alternatywą dla rozprawy tradycyjnej. Znaczący wpływ na to miała sytuacja epidemiczna, która wymusiła konieczność dostosowania postępowań sądowych do nowych realiów życia społecznego. Wprowadzane w dobie pandemii COVID-19 rozwiązania normatywne, z istoty swej przejściowe, przyczyniły się nie tylko do wdrożenia instytucji posiedzeń zdalnych w postępowaniu cywilnym, ale także do ich rozpowszechnienia.

Artykuł poświęcony posiedzeniom zdalnym w postępowaniu cywilnym (ze względu na ramy opracowania) został podzielony na trzy części, z których pierwsza obejmuje zagadnienia ogólne, przedstawia też genezę analizowanej instytucji, stanowiąc równocześnie wprowadzenie do problematyki posiedzeń zdalnych. W drugiej części przedstawiono posiedzenie zdalne na gruncie tzw. ustawy covidowej, w trzeciej natomiast nowe rozwiązania obowiązujące od 14 marca 2024 r.

### Słowa kluczowe

rozprawa odmiejszczona, rozprawa zdalna, rozprawa hybrydowa, e-rozprawa, rozprawa elektroniczna, rozprawa *on-line*, wideorozprawa, wideokonferencja, wideoposiedzenie, posiedzenie odmiejszczone, posiedzenie na odległość, posiedzenie zdalne, posiedzenie hybrydowe

## Abstract

A remote hearing in civil proceedings has now become a real alternative to a traditional hearing. This was significantly influenced by the epidemic situation, which forced the need to adapt court proceedings to the new realities of social life. The normative solutions introduced during the COVID-19 pandemic, which were, by their nature, temporary, contributed not only to the implementation of the institution of remote hearings in civil proceedings, but also to their popularization.

The article devoted to remote hearings in civil proceedings, due to the framework of the study, is divided into three parts, the first of which covers general issues, also presents the genesis of the analyzed institution, providing at the same time an introduction to the issues of remote hearings. The second part presents a remote hearing on the grounds of the so-called the Covid Act, while the third one includes new solutions valid in force since March 14, 2024.

## Keywords

remote hearing, hybrid trial, e-court trial, electronic hearing, on-line hearing, video hearing, video conference, video sitting, hybrid hearing

## 1. Uwagi wprowadzające

Przeprowadzenie posiedzenia jawnego za pomocą urządzeń transmitujących obraz i dźwięk kiedyś niedopuszczalne, potem (choć dopuszczalne i teoretycznie możliwe) technicznie trudne do wykonania, obecnie stało się realną alternatywą dla rozprawy tradycyjnej. Wszechobecny postęp technologiczny, a w szczególności informatyczny, oddziałuje nie tylko na życie społeczne, ale także na organizację wymiaru sprawiedliwości.

W ostatnich latach informatyzacja wymiaru sprawiedliwości<sup>1</sup> znacznie przyspieszyła w wyniku pandemii COVID-19<sup>2</sup>. Istniejący art. 151 § 2 k.p.c.<sup>3</sup> pozwalający na przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość, który nie odgrywał dotychczas istotnej roli w praktyce, stał się pierwowzorem dla nowych rozwiązań prawnych i jednocześnie *remedium* na impas wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim

---

<sup>1</sup> Odnośnie do pojęcia procesu informatyzacji zob. np. L. Łuczak-Noworolnik, A. Żebrowska, *Przeprowadzenie rozprawy i postępowania dowodowego drogą elektroniczną – założenia, cele, przyjęte rozwiązania*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 3, s. 55.

<sup>2</sup> W grudniu 2019 r. w mieście Wuhan w Chinach wybuchła epidemia wirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę COVID-19, zwanego również potocznie koronawirusem. Następnie z Chin epidemia rozprzestrzeniła się do prawie wszystkich krajów świata i została oficjalnie uznana przez WHO za pandemię 11 marca 2020 r. Tak J. Gąsiorowski, *Ograniczenia, możliwości i funkcjonowanie sądownictwa powszechnego i stałych sądów polubownych w sprawach cywilnych podczas trwania epidemii w Polsce*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2020, nr 2, s. 53.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm., weszła w życie 1 stycznia 1965 r. Powoływana jako: Kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.

jednak nowa instytucja posiedzeń zdalnych, stosowana pierwotnie z konieczności wobec wprowadzonych w kraju ograniczeń wynikających ze stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii<sup>4</sup>, pozwoliła przezwyciężyć obawy przed nowymi rozwiązaniami prawnymi, które z założenia winny zapewniać niezbędne gwarancje dotyczące rzetelności i prawidłowości przebiegu postępowania, a także realizować niezbędne standardy w zakresie identyfikacji biorących w nim udział osób oraz bezpieczeństwa przesyłu danych. Doświadczenia pozyskane w czasie pandemii COVID-19 pozwoliły ustawodawcy na wprowadzenie nowych obiecujących rozwiązań prawnych, przed którymi stoją aktualne wyzwania, a z pewnością także dobre perspektywy.

Posiedzenia zdalne w postępowaniu cywilnym stanowią bardzo interesującą materię, która stała się przedmiotem licznych opracowań naukowych. Genezy tej instytucji, standardów jej funkcjonowania i dalszych perspektyw jej rozwoju nie sposób zatem przedstawić w ograniczonym ujęciu w ramach jednego opracowania. Z tego względu artykuł został podzielony na trzy części, z których niniejsza – pierwsza część – obejmuje zagadnienia ogólne, stanowiąc wprowadzenie do problematyki posiedzeń zdalnych. W części tej omówiono genezę analizowanej instytucji, jak również dokonano szczegółowej weryfikacji adekwatnej nomenklatury pojęciowej. W drugiej części opracowania<sup>5</sup> przedstawione zostanie posiedzenie zdalne na gruncie tzw. ustawy covidowej<sup>6</sup>, w tym w szczególności przesłanki odstąpienia od wyznaczenia posiedzenia zdalnego, które w stanie prawnym obowiązującym do 14 marca 2024 r.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Odnośnie do pojęcia stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego zob. odpowiednio art. 2 pkt 22 i 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.). W doktrynie w odniesieniu do stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii stosuje się często jednorodne (i używane w języku potocznym) pojęcie stanu pandemii czy też ewentualnie sytuacji epidemicznej. Por. odpowiednio J. Litowski, *Zakres zmian art. 15 z.zs<sup>1</sup> ustawy z 2.03.2020 r. – uwagi na tle stanu prawnego obowiązującego od 3.07.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 2, s. 72 i M. Krakowiak, *Rozprawa elektroniczna w polskim postępowaniu cywilnym*, [w:] M. Białecki et al. (red.), *Rozstrzyganie spraw cywilnych. Aktualne wyzwania i perspektywy*, Warszawa 2022, s. 225. Adekwatną nomenklaturę pojęciową przyjęto również w ramach niniejszego opracowania.

<sup>5</sup> Część tę zatytułowano „Posiedzenie zdalne na gruncie tzw. ustawy covidowej”.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm. Powoływana jako: ustawa COVID-19, tzw. ustawa covidowa lub tzw. przepisy covidowe.

<sup>7</sup> Data wejścia w życie (w analizowanym zakresie) ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1860. Powoływana jako: ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. lub nowelizacja z 2024 r.



urośli do rangi zasady<sup>8</sup>. Trzecia i ostatnia część artykułu<sup>9</sup> (spinająca całą problematykę posiedzeń zdalnych w postępowaniu cywilnym) poświęcona zostanie nowym rozwiązaniom wprowadzonym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. Przeprowadzona w niej będzie szczegółowa analiza i dokonana zostanie kompleksowa ocena nowych unormowań – przede wszystkim przez pryzmat ich przydatności w praktyce stosowania prawa. Ostatecznie podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o aktualne wyzwania stojące przed posiedzeniami zdalnymi oraz dalsze perspektywy rozwoju tej instytucji w postępowaniu cywilnym.

## 2. Geneza rozpraw zdalnych, czyli jak to się zaczęło

Pierwotnie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidywały rozpraw zdalnych. Zgodnie z art. 151 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2016 r.<sup>10</sup>, posiedzenia sądowe odbywają się w budynku sądowym, a poza tym budynkiem tylko wówczas, gdy czynności sądowe muszą być wykonane w innym miejscu albo gdy odbycie posiedzenia poza budynkiem sądowym ułatwia przeprowadzenie sprawy lub przyczynia się znacznie do zaoszczędzenia kosztów<sup>11</sup>.

Przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość w niewielkim zakresie stało się dopuszczalne dopiero od 8 września 2016 r. na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup>, która wprowadziła art. 151 § 2 k.p.c.<sup>13</sup> Przepis art. 151

<sup>8</sup> Por. przykładowo J. Gołaczyński, *Informatyzacja postępowania cywilnego. Od odrębności do modelu podstawowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2022, nr 5, s. 164–165.

<sup>9</sup> Część ta nosi tytuł „Posiedzenie zdalne po nowelizacji z 2024 r.”.

<sup>10</sup> Data wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 z późn. zm. Powoływana jako: nowelizacja z 2015 r.

<sup>11</sup> Na mocy nowelizacji z 2015 r. pierwotne brzmienie art. 151 k.p.c. zostało oznaczone jako § 1. W doktrynie podnosi się, że sąd na zasadzie wyjątku od zasady wyrażonej w art. 151 § 1 k.p.c. może także wykonywać czynności poza swoją siedzibą, a w razie konieczności także poza obszarem swojej właściwości, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości lub jeżeli przez to nastąpi znaczne zmniejszenie kosztów (art. 43 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.). Por. I. Gromska-Szuster, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Warszawa 2021, art. 151, nb 1. Szczegółowo nt. wyjątków statuowanych w oparciu o regulację z art. 151 § 1 k.p.c. zob. np. L. Łuczak-Noworolnik, A. Żebrowska, *op. cit.*, s. 55–57.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 z późn. zm.

<sup>13</sup> Instytucja rozprawy zdalnej (art. 151 § 2 k.p.c.) nawiązuje niewątpliwie do dowodu na odległość (*vide* art. 235 § 2 k.p.c.). Tak J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces

§ 2 zd. 2 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że uczestnicy postępowania mogą brać udział w posiedzeniu sądowym (odbywającym się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość), gdy przebywają w budynku sądu – oczywiście innego niż ten, w którym znajduje się sąd prowadzący postępowanie<sup>14</sup>. W takim wypadku przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu

Cywilny” 2020, nr 4, s. 656; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *Nowe technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 12, s. 638; J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.05.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 13, s. 685; J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 163. Przepis art. 235 § 2 k.p.c. został wprowadzony do Kodeksu postępowania cywilnego na mocy nowelizacji ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571), która weszła w życie w dniu 1 lipca 2009 r. Wprowadzenie regulacji dopuszczającej przeprowadzenie dowodu na odległość było jednym z pierwszych działań prawodawcy w ramach informatyzacji polskiego postępowania cywilnego. „W nauce już wcześniej zgłaszano postulat *de lege ferenda*, aby wprowadzić do polskiego Kodeksu postępowania cywilnego możliwość przesłuchania świadka przy wykorzystaniu urządzeń technicznych, służących do bezpośredniego komunikowania się na odległość, czyli przez transmisję obrazu i dźwięku. Wskazywano na korzyści, jakie wynikają z zastosowania nowoczesnej techniki zarówno dla sądu, jak i dla stron procesu”. Tak M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 213 i powołani przez tego autora M. Muliński, M. Krakowiak, *Przesłuchanie świadka w postępowaniu cywilnym za pomocą środków nowoczesnej techniki – postulat de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 64–65. Por. też A. Machnikowska, *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1, s. 110–111. Odnosząc się do relacji pomiędzy wspomnianymi regulacjami, wypada podkreślić, że art. 151 § 2 k.p.c. dotyczy odbycia w opisany sposób całego posiedzenia, a nie jedynie jego konkretnego fragmentu (np. przeprowadzenia dowodu przez sąd). Jest to zatem regulacja szersza zakresowo niż rozwiązanie przyjęte w art. 235 § 2 k.p.c. Por. Ł. Zamojski, [w:] P. Ryłski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2023, komentarz do art. 151, nb 10 wraz z powołaną tam literaturą. „Przepis art. 151 § 2 k.p.c. ma zatem szerszy zakres zastosowania, gdyż dotyczy przeprowadzenia każdego posiedzenia zdalnego, niezależnie od tego, czy są na nim przeprowadzane czynności dowodowe, czy inne. Treść art. 235 § 2 k.p.c. dotyczy tylko czynności dowodowych dokonywanych w trakcie posiedzenia zdalnego”. Tak M. Uliasz, *Rozprawa zdalna w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 151 k.p.c.)*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii*, Warszawa 2022, s. 106. Szczegółowo nt. instytucji dowodu na odległość na zasadzie art. 235 § 2 k.p.c. zob. A. Budniak-Rogala, *Przeprowadzenie dowodu za pomocą środków porozumiewania się na odległość na zasadzie art. 235 § 2 k.p.c. a realizacja zasady bezpośredniości, cz. 1*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 2, s. 5 i n. oraz cz. 2, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 3, s. 18 i n.

<sup>14</sup> Por. też J. Gąsiorowski, *op. cit.*, s. 56; A. Michór, *Postępowanie cywilne w okresie pandemii COVID-19*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 9, s. 39; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 637–638; K. Klimas, *Posiedzenie zdalne według art. 151<sup>z</sup> COVID-19U*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne...*, s. 109; A. Kościółek, A. Arkuszewska, *Zdalne posiedzenia sądowe – ewolucja czy rewolucja?*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Prawo Nowych Technologii: księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, Warszawa 2022, s. 61; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 218–219; M. Uliasz, *op. cit.*, s. 101–102 i 106–107; Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 12.

prowadzącego postępowanie<sup>15</sup>. Konsekwentnie (z uwagi na brzmienie powołanego przepisu) nie ulegało jednak wątpliwości, że w budynku sądu musiał przebywać sędzia prowadzący postępowanie<sup>16</sup>. W orzecznictwie na tle wykładni art. 151 § 2 k.p.c. (jeszcze przed pandemią COVID-19) podkreślano, że wymóg przebywania w budynku sądu ma charakter bezwzględny<sup>17</sup>, co stanowiło istotny mankament regulacji<sup>18</sup>; w związku z tym postulowano jej zmianę<sup>19</sup>.

Co istotne dla analizowanego zagadnienia, do momentu rozpoczęcia pandemii COVID-19 instytucja e-rozprawy była instytucją martwą<sup>20</sup>. Badania aktowe przeprowadzone w odniesieniu do tego okresu wykazały, iż w sądach cywilnych posiedzenie zdalne na podstawie art. 151 § 2 k.p.c. nie zostało przeprowadzone ani razu<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Por. L. Łuczak-Noworolnik, A. Żebrowska, *op. cit.*, s. 61; J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 685.

<sup>16</sup> Por. też J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 637–638; M. Biała, *Rozprawy zdalne w postępowaniu cywilnym*, LEX 2021.

<sup>17</sup> W związku z tym, mając na względzie treść regulacji z art. 151 § 2 w zw. z art. 13 § 2 i art. 514 k.p.c., podnoszono, że „uczestnicy przebywający poza siedzibą sądu prowadzącego postępowanie mogą brać udział w posiedzeniu jawnym tego sądu tylko wtedy, gdy przebywają w budynku innego sądu. Wymaganie to jest związane z koniecznością zagwarantowania rzetelności i powagi postępowania, w tym pewności identyfikacji osób biorących udział w czynności oraz bezpieczeństwa przesyłu danych [...]. Inaczej mówiąc, współcześnie uczestnicy postępowania nieprocesowego nie mogą brać udziału w rozprawie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w sposób nieprzewidziany w art. 151 § 2 w zw. z art. 13 § 2 i art. 514 k.p.c. Oznacza to, że idąca tropem wniosku uczestnika sugestia Sądu Okręgowego rozluźnienia surowych wymagań art. 151 § 2 k.p.c. nie może być uznana za wniosek *de interpretatione ferenda*, lecz jako postulat *de lege ferenda*”. Tak postanowienie SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 13/19, LEX nr 2739475. Podobnie M. Wdowiak, *Zdalny udział strony w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Prawo a nowe technologie*, „Młoda Palestra” 2019, nr 2–3, s. 61–64. W tym zakresie por. też: Warecka K., *Rozprawa on-line a prawo do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z dnia 2.12.2021 r., 36516/19 (Jallow)*, LEX 2021; D. Szutwe, *Czy rozprawa zdalna narusza konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy? Dylematy wokół organizacji cywilnych rozpraw zdalnych w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy wokół prawa do sądu*, Warszawa 2022, s. 165–166.

<sup>18</sup> A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 69.

<sup>19</sup> Por. przykładowo M. Uliasz, *op. cit.*, s. 106–107; M. Wdowiak, *op. cit.*, s. 60.

<sup>20</sup> Często przeprowadzane były natomiast dowody na odległość (przede wszystkim wideokonferencje celem przesłuchania świadków) na zasadzie art. 235 § 2 k.p.c. W doktrynie podkreśla się, że „przeprowadzenie dowodu na odległość na stałe wpisało się w specyfikę polskiego wymiaru sprawiedliwości”. Tak J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686. Podobnie J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638; J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 163.

<sup>21</sup> „Przeszkodą we wprowadzeniu do praktyki sądownictwa cywilnego posiedzenia jawnego odmiejszczonego były nie tylko względy natury organizacyjnej, ale również mentalnej”. Tak J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686. Podobnie J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 163. Więcej zob. J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657 i J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638. Por. też A. Michór, *op. cit.*, s. 39; A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5, s. 37; T. Zembrzuski, *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwale rozwiązania*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 3, s. 9; A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 63; M. Uliasz, *op. cit.*, s. 95–96; Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 13.

Przepis art. 151 § 2 k.p.c. statuujący instytucję rozprawy odmiejscowionej stał się jednak pierwowzorem dla rozwiązań wprowadzonych na mocy art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19<sup>22</sup>.

Sytuacja epidemiczna wymusiła konieczność dostosowania postępowań sądowych do nowych realiów życia społecznego. W celu uniknięcia paraliżu wymiaru sprawiedliwości niezbędne stało się podjęcie przez ustawodawcę działań legislacyjnych adekwatnych do panującej w kraju sytuacji<sup>23</sup>. Jedną z kluczowych regulacji w tym zakresie stał się art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 statuujący m.in. zasady przeprowadzania posiedzeń zdalnych. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>24</sup>, znowelizowany ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>25</sup>, a następnie ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup>.

W pierwotnym brzmieniu nadanym nowelizacją z 2020 r. tzw. ustawa covidowa regulowała zasady związane z przeprowadzaniem posiedzeń zdalnych w art. 15 zsz<sup>1</sup> pkt 1 i 3 ustawy COVID-19. W wyniku nowelizacji z 2021 r. zmiany uległy przesłanki wyznaczenia posiedzeń zdalnych, a regulacja w tym zakresie została przeniesiona do art. 15 zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy COVID-19. Dodany

<sup>22</sup> J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 162 i n.; A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 60 i n.

<sup>23</sup> Podobnie M. Świder, *Posiedzenie zdalne w trybie art. 15 zsz<sup>1</sup> COVID-19U w kontekście prawa do rzetelnego procesu*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 19, s. 997. W tym zakresie por. też A. Szkarłat, *E-rozprawa i posiedzenia niejawne w postępowaniu cywilnym w świetle przepisów Tarczy 3.0 – odpowiedzi na pytania*, LEX 2020; M. Biała, *op. cit.*; K. Jasińska, *E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a prawo do sądu i możliwość obrony swych praw*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 2, s. 27; J. Litowski, *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 2, s. 69; K. Klimas, *op. cit.*, s. 108–111; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 209 i 225; S. Staszak, *Zmiany w postępowaniu cywilnym wprowadzone w związku ze stanem epidemii a zasada jawności postępowania*, [w:] A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzusi (red.), *Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego*, Warszawa 2023, s. 337. Szerzej na temat sytuacji polskiego sądownictwa na początkowym etapie pandemii zob. przykładowo J. Gąsiorowski, *op. cit.*, s. 57–59 i 67–68; R. Kulski, *Wpływ stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowanie cywilne*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 9, s. 442 i n.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 875 z późn. zm., weszła w życie w dniu 16 maja 2020 r. Powoływana jako: nowelizacja z 2020 r.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1090, weszła w życie w dniu 3 lipca 2021 r. Powoływana jako: nowelizacja z 2021 r.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023, poz. 614, weszła w życie (w analizowanym zakresie) w dniu 15 kwietnia 2023 r. Powoływana jako: nowelizacja z 2023 r.

został równocześnie art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 2 i 3 ustawy COVID-19, który określał podstawy złożenia wniosku o zapewnienie możliwości udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu oraz udzielenia przez sąd stosownych pouczeń. Nowelizacją z 2023 r. nie dokonano żadnych modyfikacji reguł związanych z wyznaczaniem posiedzeń zdalnych.

Analizowana regulacja miała z założenia charakter epizodyczny. Początkowo z art. 15 zzs<sup>1</sup> *in principio* ustawy COVID-19 (w brzmieniu pierwotnym – nadanym nowelizacją z 2020 r.), a następnie z art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 *in principio* ustawy COVID-19 (po nowelizacji z 2021 r.) wynikało bowiem *expressis verbis*, że przepis ten ma zastosowanie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich. Kwestę tę doprecyzowano nowelizacją z 2023 r., wskazując w treści zmienionego art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 *in principio* ustawy COVID-19, iż odwołanie dotyczy tego z wymienionych stanów, który obowiązywał jako ostatni<sup>27</sup>. Oznacza to, że analizowane konstrukcje statuowane w oparciu o regulację z art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 miały (z założenia – *a priori*) obowiązywać do dnia 30 czerwca 2024 r.<sup>28</sup>

Interesujące, że rozwiązania normatywne, z istoty swej przejściowe, wymuszone anormalną nieprzewidywalną sytuacją, nie tylko przyczyniły się do wdrożenia instytucji rozpraw zdalnych w postępowaniu cywilnym, ale także do ich rozpowszechnienia w stopniu pozwalającym na uznanie, iż stanowi to milowy krok w procesie informatyzacji postępowania cywilnego<sup>29</sup>. Co więcej, prowadzenie rozprawy w tej

---

<sup>27</sup> Z uwagi na pandemię COVID-19 na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został najpierw (od 14 marca 2020 r.) stan zagrożenia epidemicznego (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2020 r. poz. 433 z późn. zm.). Później (od 20 marca 2020 r.) obowiązywał stan epidemii (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340). Następnie (tj. od 16 maja 2022 r.) ogłoszony został ponownie stan zagrożenia epidemicznego (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1028). Ostatecznie stan zagrożenia epidemicznego został odwołany z dniem 1 lipca 2023 r. (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1118).

<sup>28</sup> Przepis ten zostaje jednak uchylony (w analizowanym zakresie) z dniem 14 marca 2024 r. na mocy art. 28 pkt 2 nowelizacji z 2024 r.

<sup>29</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” wykazały, że w czasie pandemii COVID-19 instytucja ta była bardzo często wykorzystywana w praktyce sądowej – w tym w szczególności na gruncie postępowania cywilnego. Por. A. Begier, A. Wypych-Knieć, Ł. Małecki-Tepicht, *Sądownictwo w czasie COVID-19 – raport z badania oceny wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2021, s. 29 i n.

formie przyczynia się niewątpliwie do przyspieszenia postępowania i sprzyja ekonomicznie procesowej<sup>30</sup>. Z tych względów (już od początku obowiązywania art. 15 z.zs<sup>1</sup> ustawy COVID-19) w doktrynie postulowano przeniesienie instytucji rozpraw zdalnych do Kodeksu postępowania cywilnego<sup>31</sup> – tak, aby stanowiły one alternatywę dla tradycyjnej rozprawy również po ustaniu stanu pandemii<sup>32</sup>.

Postulaty te zostały zrealizowane, czego wyraz stanowią zmiany wprowadzone na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>33</sup>. Na podstawie powołanej nowelizacji ustawodawca dokonał bowiem gruntowej przebudowy art. 151 k.p.c. – modyfikując regulację § 2 i dodając § 3–9. W efekcie instytucja posiedzenia zdalnego została wprowadzona „na stałe” do Kodeksu postępowania cywilnego<sup>34</sup>.

### 3. „Odpowiednie dać rzeczy słowo!”, czyli w poszukiwaniu właściwej nazwy

#### 3.1. Określenia rozprawy zdalnej używane w doktrynie

Pierwotnie (w szczególności przed pandemią COVID-19) dla określenia instytucji z art. 151 § 2 k.p.c. posługiwano się w doktrynie pojęciem „rozprawy odmiejscowionej”. Używano w tym zakresie także zamiennie zwrotu „wideokonferencja”. W literaturze zwracano jednak uwagę, że bardziej adekwatne jest określenie „wideorozprawa” lub „wideoposiedzenie”<sup>35</sup>. Niekiedy stosowano również pojęcia „posiedzenie odmiejscowione” lub „posiedzenie na odległość”<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Podobnie: D. Szutwe, *op. cit.*, s. 164; M. Susz, *Rozpoznawanie spraw w postępowaniu cywilnym na posiedzeniu niejawnym lub z wykorzystaniem środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie posiedzenia zdalnego na odległość oraz skład sądu w obliczu pandemii COVID-19 – na przykładzie sądów Apelacji Rzeszowskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 4, s. 153.

<sup>31</sup> Tak J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 687 i 690 oraz J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 173. Podobnie M. Świder, *op. cit.*, s. 1006; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 226.

<sup>32</sup> Tak i więcej zob. M. Biała, *op. cit.* W tym zakresie por. też K. Gajda-Roszczyńska, *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1, s. 28–29 i 31–32 oraz A. Kościółek, A. Arkuszevska, *op. cit.*, s. 69. Zob. także A. Michór, *op. cit.*, s. 44.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1860.

<sup>34</sup> Por. też A. Fruk, [w:] E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2024, komentarz do art. 151, nb 6.1.2.

<sup>35</sup> Por. Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 9 i cytowane przez tego autora poglądy w doktrynie.

<sup>36</sup> Zamiast wielu M. Uliasz, *op. cit.*, s. 96–97 wraz z powołanymi poglądami przedstawicieli nauki prawa cywilnego procesowego.

W związku z wprowadzeniem regulacji z art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 istotnie zwiększyło się zainteresowanie przedstawicieli doktryny analizowaną instytucją, co skutkowało pojawieniem się znacznej liczby traktujących o tym publikacji, a w efekcie także wzrostem liczby określeń stosowanych w ramach nazewnictwa analizowanej instytucji. Aktualnie w piśmiennictwie używa się synonimicznie pojęć rozprawy odmiejscowionej, rozprawy na odległość, rozprawy zdalnej, e-rozprawy, wideorozprawy, rozprawy elektronicznej lub ew. rozprawy *on-line*<sup>37</sup>.

### 3.2. Pojęcia rozprawy odmiejscowionej oraz „w pełni” odmiejscowionej

W literaturze podnosi się, że „odmiejscowienie rozprawy” oznacza możliwość jej przeprowadzenia w sytuacji, w której uczestnicy nie znajdują się fizycznie w jednej lokalizacji<sup>38</sup>. Inaczej rzecz ujmując, „odmiejscowienie” (czyli wielomiejscowość) posiedzenia polega na jego prowadzeniu w każdym miejscu przebywania uczestników posiedzenia<sup>39</sup>. Pierwotnie analizowaną kategorię odnoszono do regulacji z art. 151 § 2 k.p.c., wskazując, iż na mocy powołanego przepisu ustawodawca dopuścił możliwość rozdzielenia miejsca, w którym znajduje się skład sędziowski rozpoznający sprawę, od miejsca, w którym przebywają uczestnicy posiedzenia<sup>40</sup>.

W związku z wprowadzeniem regulacji tzw. ustawy covidowej determinanty istotne dla określenia znaczenia pojęcia rozprawy odmiejscowionej uległy istotnej modyfikacji. Zmieniony został dotychczasowy sposób rozumienia analizowanej kategorii. Zgodnie z art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 uczestnicy e-rozprawy nie muszą przebywać w sądzie i mogą uczestniczyć w posiedzeniu zdalnie z wykorzystaniem komputera prywatnego<sup>41</sup>. W konsekwencji w piśmiennictwie wskazuje się, że wskutek wprowadzenia analizowanej regulacji doszło do „pełnego odmiejscowienia” rozprawy od budynku sądu<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Por. m.in. A. Skorupka, *E-rozprawa i zmiany w sposobie procedowania tarczy 3.0*, LEX 2020; M. Biała, *op. cit.*; J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 697; K. Jasińska, *op. cit.*, s. 27; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 209, przypis nr 1 i s. 226.

<sup>38</sup> Tak J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 685.

<sup>39</sup> Tak i więcej zob. M. Uliasz, *op. cit.*, s. 100–101. Por. też A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 62.

<sup>40</sup> Tak Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 12.

<sup>41</sup> Tak J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 642.

<sup>42</sup> K. Jasińska operuje w tym kontekście wprost pojęciem „rozprawy w pełni odmiejscowionej”. Por. K. Jasińska, *op. cit.*, s. 34. J. Gołaczyński – odnosząc się do regulacji z art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 – posługuje się z kolei konsekwentnie sformułowaniem „rozprawa zdalna «odmiejscowiona» w sposób dosłowny od budynku sądu”. Zob. J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 658; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638.

Z jednej strony więc istotne walory (a w konsekwencji i sposób rozumienia) „odmiejscowienia” rozprawy uległy relewantnej modyfikacji, z drugiej strony jednak zgodzić należy się ze stanowiskami tych przedstawicieli doktryny, którzy podnoszą, że posiedzenie zdalne jest *de facto* formą rozprawy odmiejscowionej, ponieważ może odbywać się poza budynkiem sądu. Nie ulega zatem wątpliwości, że przepis art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 stanowi *lex specialis* względem art. 151 § 2 k.p.c. w jego pierwotnym brzmieniu. Rozwiązania szczególne zawarte w tzw. ustawie covidowej stanowią bowiem istotne odstępstwo od regulacji obowiązujących wcześniej w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>43</sup>.

Ostatecznie w uzupełnieniu powyższego warto rozważyć, czy w sytuacji, w której uczestnicy będą przebywali w budynku sądu, ale poza salą rozpraw – będzie również można mówić o rozprawie odmiejscowionej, a także czy rozprawą odmiejscowioną będzie także rozprawa hybrydowa. Wydaje się, iż na tak postawione pytania należałoby udzielić odpowiedzi pozytywnej. Mając na względzie treść analizowanych regulacji, wypadałoby bowiem przyjąć, iż elementem determinującym pojęcia e-rozprawy będzie sytuacja, w której podmioty uczestniczące w posiedzeniu nie będą fizycznie przebywały w jednym pomieszczeniu (na sali rozpraw) – niezależnie od tego, czy będą się znajdowały w budynku (tego samego bądź też innego) sądu czy też będą przebywały w ogóle poza siedzibą sądu (w dowolnym co do zasady miejscu)<sup>44</sup>. Konstatację tę wypada odnieść również do członków składu orzekającego, którzy w czasie posiedzenia mogą przebywać w różnych miejscach, a więc w budynku sądu – ale niekoniecznie na sali rozpraw – lub poza tym budynkiem (*vide* art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19)<sup>45</sup>.

### 3.3. Definicja legalna posiedzenia zdalnego

Zgodnie z treścią d. art. 15zsz<sup>1</sup> pkt 1 *in principio* ustawy COVID-19, którego odpowiednik stanowi art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 *in principio* ustawy COVID-19, rozprawę lub posiedzenie jawne przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Definicję zawartą w treści powołanego przepisu w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2021 r. ustawodawca uczynił definicją legalną

<sup>43</sup> S. Staszak, *op. cit.*, s. 344.

<sup>44</sup> Por. też M. Świder, *op. cit.*, s. 1003–1004; J. Litowski, *Zakres...*, s. 73; M. Susz, *op. cit.*, s. 153–154.

<sup>45</sup> K. Klimas, *op. cit.*, s. 121.



posiedzenia zdalnego – do treści analizowanej regulacji dodano wyraźne zastrzeżenie w przedmiotowym zakresie („posiedzenie zdalne”). Analizowany zabieg legislacyjny wypada ocenić pozytywnie<sup>46</sup>.

Nie ma jednocześnie wątpliwości, że posiedzenie takie nadal stanowi rozprawę, na co wprost wskazuje art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19. Przepis ten modyfikuje zatem jedynie warunki prowadzenia rozpraw (posiedzeń jawnych) określone w art. 151 § 1 i art. 152 § 1 k.p.c., uwzględniając w dalszym ciągu regułę przewidzianą w art. 148 § 1 i 2 k.p.c., zgodnie z którą sąd co do zasady rozpoznaje sprawę na rozprawie<sup>47</sup>. Regulacja z art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 dodaje zatem do funkcjonującej siatki pojęciowej (obok posiedzeń jawnych i niejawnych) nowy typ posiedzenia – posiedzenie zdalne, czyli takie, które przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiającą przeprowadzenie go na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. „Co istotne, ustawodawca używa określenia posiedzenie zdalne na określenie zarówno rozprawy, jak i innego posiedzenia jawnego, jeżeli są ona przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku”<sup>48</sup>.

W analizowanym zakresie wypada zwrócić uwagę na nieścisłość terminologiczną. W treści art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 – wprowadzając nowy typ posiedzenia (czyli posiedzenie zdalne) – ustawodawca odnosi się *expressis verbis* do rozpraw i posiedzeń jawnych, podczas gdy posiedzenia sądowe dzielą się na posiedzenia jawne i posiedzenia niejawne, przy czym rozprawa jest rodzajem posiedzenia jawnego (art. 152 § 1 i 3 k.p.c.)<sup>49</sup>. Wydaje się zatem, że w tzw. przepisach covidowych dotyczących rozpraw zdalnych ustawodawca powinien konsekwentnie stosować tę samą nomenklaturę co w Kodeksie postępowania cywilnego, wskazując wyłącznie na posiedzenia jawne, unikając w ten sposób zbędnego powtórzenia polegającego na przywołaniu obok posiedzeń jawnych także rozpraw<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Podobnie J. Litowski, *Zakres...*, s. 72.

<sup>47</sup> Por. J. Litowski, *Ograniczenie...*, s. 72; *idem*, *Zakres...*, s. 72.

<sup>48</sup> Tak J. Płaziuk, *Konieczność odstąpienia od przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w przypadku wyznaczenia rozprawy lub posiedzenia jawnego w czasach COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1, s. 247 i n., w tym w szczególności s. 251.

<sup>49</sup> Podobnie Ł. Wydra, [w:] R. Szmid (red.), *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Legalis 2020, komentarz do art. 15 zzs<sup>1</sup>, nb 17.

<sup>50</sup> Mając na względzie powyższe, w ramach niniejszego opracowania została przyjęta nomenklatura pojęciowa, zgodnie z którą pojęcia rozprawy zdalnej i posiedzenia zdalnego stosowane będą zasadniczo jako synonimy – rozprawa zdalna stanowi bowiem najczęstszą formę prowadzenia posiedzenia zdalnego. Dla odróżnienia rozpraw prowadzonych w trybie zdalnym od rozpraw (lub innych posiedzeń

Definicję legalną posiedzenia zdalnego, na wzór rozwiązań z art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19, przewiduje również art. 151 § 2 k.p.c. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2024 r. Ustawodawca dokonał jednak (słusznej) korekty analizowanego określenia. W treści ostatniego z wymienionych przepisów posługuje się bowiem wyłącznie kategorią posiedzenia jawnego – odstąpiono zatem od zbędnej multiplikacji nomenklatury pojęciowej i nie odwołano się już (niepotrzebnie ponownie) do rozprawy. W konsekwencji od dnia 14 marca 2024 r. pod pojęciem posiedzenia zdalnego na zasadzie znowelizowanego art. 151 § 2 zd. 1 *in principio* k.p.c. będzie należało rozumieć posiedzenie jawne prowadzone przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość.

#### **4. Posiedzenie zdalne na podstawie art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 a rozprawa odmiejscowiona na zasadzie art. 151 § 2 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu**

Przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość, zgodnie z art. 151 § 2 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu, było ograniczone bezwzględnym wymogiem przebywania przez uczestników postępowania w budynku sądu (co zrozumiałe – innym niż ten, w którym znajduje się sąd prowadzący postępowanie), stanowiąc znaczny mankament tej regulacji<sup>51</sup>. W piśmiennictwie natomiast podnoszono, iż przede wszystkim względy natury organizacyjnej stanowią przeszkodę we wprowadzeniu do praktyki sądownictwa cywilnego posiedzenia jawnego odmiejscowionego<sup>52</sup>. Stosowanie tego przepisu wiązało się bowiem z koniecznością „użyczenia” sali rozpraw przez „inny sąd” niż sąd prowadzący postępowanie<sup>53</sup>. Zorganizowanie tego typu wideokonfe-

---

jawnych) prowadzonych w trybie stacjonarnym w budynku sądu, te ostatnie określono mianem rozprawy tradycyjnej. Podobnie J. Płaziuk, *op. cit.*, s. 250 i 251. Co więcej, terminologię dotyczącą rozprawy odmiejscowionej zastosowano konsekwentnie również do posiedzeń przeprowadzanych w trybie zdalnym. Por. też A. Skorupka, *op. cit.* Przyjęte rozwiązanie nawiązuje do poglądów prezentowanych już wcześniej w doktrynie w odniesieniu do regulacji z art. 151 § 2 k.p.c., zgodnie z którymi zamiennie używano nazw „posiedzenie na odległość”, „rozprawa zdalna” oraz „posiedzenie zdalne”. Tak i więcej zob. M. Uliasz, *op. cit.*, s. 96–97.

<sup>51</sup> Tak A. Kościółek, *op. cit.*, s. 37. Podobnie A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 69.

<sup>52</sup> Tak J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657 i J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638. Podobnie J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686; M. Uliasz, *op. cit.*, s. 95.

<sup>53</sup> Tak J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657 i J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638. Podobnie J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 685–686; J. Gołaczyński, *Informatyzacja ...*, s. 163; A. Kościółek, A. Arkuszewska, *op. cit.*, s. 63; Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 13.

rencji wymagało zatem ścisłej współpracy zaangażowanych sądów, począwszy od uzgodnienia terminu, na kwestiach technicznych kończą<sup>54</sup>.

Co więcej, analizowane ograniczenie nie tylko nie przystawało do aktualnego poziomu rozwoju i wykorzystania technologii informatycznych, ale nie realizowało również oczekiwań społecznych<sup>55</sup>. Ostatecznie rozwiązanie takie nie mogło znaleźć zastosowania do prowadzenia rozpraw i innych posiedzeń jawnych w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – z uwagi na niebezpieczeństwo dla zdrowia osób uczestniczących w takim posiedzeniu. „Stąd też pojawiła się propozycja modyfikacji reguły z art. 151 § 2 k.p.c. i umożliwienia wideokonferencji z innego miejsca niż budynek sądu”<sup>56</sup>.

W konsekwencji przepis art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 wprowadzony z uwagi na sytuację epidemiczną na mocy nowelizacji z 2020 r. ustanawiał istotny wyłom w analizowanym zakresie<sup>57</sup>. Regulacja z d. art. 15 zzs<sup>1</sup> pkt 1 ustawy COVID-19 statuowała bowiem zasadę, zgodnie z którą osoby uczestniczące w posiedzeniu zdalnym nie musiały przebywać w budynku sądu<sup>58</sup>. Reguła ta nie odnosiła się wprawdzie do sądu prowadzącego postępowanie. Jednak zgodnie z treścią d. art. 15 zzs<sup>1</sup> pkt 3 ustawy COVID-19, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności prezes sądu tak zarządził, członkowie składu, poza przewodniczącym

<sup>54</sup> Por. T. Zembruski, *op. cit.*, s. 9.

<sup>55</sup> Na tle wykładni przepisów obowiązujących przed pandemią w orzecznictwie podkreślano, że regulacje prawne dopuszczają możliwość wykorzystywania przy rozpoznawaniu spraw cywilnych łączy teleinformatycznych, co jest zgodne z dokonującym się sukcesywnie rozwojem techniki oraz towarzyszącymi temu zmianami cywilizacyjnymi i społecznymi, wobec czego pozabawienie stron (uczestników) możliwości ich wykorzystania w postępowaniu cywilnym jest niezasadnione (w wyniku rozwoju Internetu oraz jego masowej dostępności przeważająca część pozyskiwania informacji i jej wymiana dokonuje się już obecnie przy pomocy ogólnie dostępnych łączy informatycznych). Tak postanowienie SO w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2019 r., III Ca 763/13, LEX nr 2686794.

<sup>56</sup> Tak J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657 i J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638. Podobnie J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686; Por. też M. Uliasz, *op. cit.*, s. 102–103 wraz z powołaną tam literaturą.

<sup>57</sup> Niezrozumiałe (i niezasadnione) pozostaje zatem w tym kontekście stwierdzenie Ł. Wydry, który na tle regulacji z art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 w pierwotnym brzmieniu podnosił, że (jego zdaniem) celowość wprowadzenia tego przepisu do polskiego systemu prawnego pozostaje dyskusyjna, albowiem do prowadzenia posiedzeń zdalnych sądy mogły przecież wykorzystywać istniejące dotychczas instrumentarium prawne. „Przy takiej redakcji przepisu, nie sposób oprzeć się wrazeniu, że ma on na celu zdyscyplinowanie przede wszystkim sędziów, w sposób pozwalający na eliminację potencjalnych zatorów orzeczniczych, mających związek z COVID-19”. Tak Ł. Wydra, *op. cit.*, komentarz do art. 15 zzs<sup>1</sup>, nb 17. Jak słusznie podnosi Ł. Zamojski, z poglądem cytowanego autora nie sposób się zgodzić z uwagi na kluczowe różnice pomiędzy art. 151 § 2 k.p.c. a art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19. Por. Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 13.

<sup>58</sup> W tym zakresie por. też A. Skorupka, *op. cit.*; M. Biała, *op. cit.*; J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 658–639; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638; J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686.

i referentem sprawy, mogli brać udział w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>59</sup>, z wyjątkiem posiedzenia, na którym dochodziło do zamknięcia rozprawy<sup>60</sup>.

*Ratio legis* takich zastrzeżeń można było upatrywać w konieczności zapewnienia obecności na sali rozpraw osoby odpowiedzialnej za połączenie wideokonferencyjne za pośrednictwem urządzeń należących do sądu oraz zapewnienia sprawnej komunikacji między członkami składu orzekającego w przypadku składów wieloosobowych. „Ponad roczne doświadczenie w tym obszarze ujawniło jednakże, że fizyczna obecność sędziów w budynku sądu czy też bezpośredni kontakt między członkami składu nie jest konieczny dla zapewnienia prawidłowego przebiegu posiedzenia, a urządzenia służące do nawiązania połączenia wideokonferencyjnego z uczestnikami rozprawy obsługiwane są przez protokolanta bądź pracownika kadry informatycznej, nie przez przewodniczącego”<sup>61</sup>.

W konsekwencji uwarunkowania związane z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19 wymusiły podjęcie kolejnych działań ustawodawczych liberalizujących wymogi w weryfikowanym zakresie. Na mocy obowiązującej do 14 marca 2024 r. regulacji z art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy COVID-19 (w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2021 r.) osoby uczestniczące w posiedzeniu zdalnym, w tym członkowie składu orzekającego, nie muszą przebywać w budynku sądu<sup>62</sup>. Potwierdzony został zatem (przyjęty już wcześniej) standard, zgodnie z którym uczestnicy takiego posiedzenia mogą przebywać w dowolnym (co do zasady) miejscu<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Zgodnie z treścią art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 344 z późn. zm.) pod pojęciem środków komunikacji elektronicznej należy rozumieć rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. W tym zakresie por. J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 639–640 i J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 687–688 oraz J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 165–166. Zob. też J. Litowski, *Ograniczenie...*, s. 73.

<sup>60</sup> W tym zakresie por. też J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 659; J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 639; A. Skorupka, *op. cit.*; Ł. Wydra, *op. cit.*, komentarz do art. 15 zzs<sup>1</sup>, nb 24; M. Biała, *op. cit.*; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 222.

<sup>61</sup> Tak i więcej zob. K. Klimas, *op. cit.*, s. 114–115.

<sup>62</sup> Por. też J. Gołaczyński, *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Legalis 2023, komentarz do art. 15 zzs<sup>1</sup>, nb 2.

<sup>63</sup> Por. przykładowo A. Skorupka, *op. cit.* oraz M. Biała, *op. cit.*; K. Klimas, *op. cit.*, s. 113; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 221–222. Niektórzy przedstawiciele doktryny kładą przy tym istotny nacisk na „pełną dowolność miejsca”, podkreślając, iż w takiej sytuacji osoby uczestniczące w posiedzeniu zdalnym mogą przebywać nawet za granicą. Por. przykładowo Ł. Zamojski, *op. cit.*, komentarz do art. 151, nb 13. Zob. też A. Szkarłat, *op. cit.*

W efekcie wprowadzonej zmiany regułę tę zastosowano również do sądu prowadzącego postępowanie<sup>64</sup>.

Wprowadzenie na tak szeroką skalę posiedzenia zdalnego miało z całą pewnością służyć jak najbezpieczniejszemu i jednocześnie jak najszerszemu funkcjonowaniu sądu w czasie epidemii COVID-19 w celu umożliwienia obywatelom realizacji ich konstytucyjnego prawa do sądu<sup>65</sup>. Z jednej strony wypada zatem przychylić się do stanowiska przedstawicieli doktryny, którzy podnoszą, że analizowane zabiegi legislacyjne należy ocenić pozytywnie<sup>66</sup> – przede wszystkim ze względu na poszerzenie zakresu zastosowania instytucji e-rozprawy oraz z uwagi na zapewnienie możliwości realizacji adekwatnych standardów w zakresie ochrony zdrowia związanych ze stanem pandemii<sup>67</sup>. Dopuszczalność przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego za pomocą urządzeń komunikacji na odległość stanowiła niewątpliwie niezbędną w ówczesnym okresie alternatywę dla standardowego trybu odbywania takich posiedzeń (tradycyjnie) na sali sądowej. W oparciu o przyjęte rozwiązania sądy mogły procedować nawet w okresie najszerzej zakrojonego ograniczenia kontaktów społecznych podyktowanego rozprzestrzenianiem się pandemii. Dzięki temu udało się zapobiec kaskadowej przewlekłości postępowań cywilnych, która mogłaby doprowadzić do paraliżu wymiaru sprawiedliwości<sup>68</sup>.

Z drugiej jednak strony w praktyce brak jest możliwości zastosowania omawianego rozwiązania w pełnej rozciągłości z uwagi na uwarunkowania techniczne i organizacyjne wynikające z aktualnych realiów sądowych. Wynika to m.in. z konieczności zachowania niezbędnych standardów związanych z nagrywaniem rozpraw na potrze-

<sup>64</sup> „Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której rozprawa staje się zdalną także dla ogółu składu sędziowskiego”. Tak i więcej zob. J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 687–688. W tym zakresie por. też M. Biała, *op. cit.*; K. Klimas, *op. cit.*, s. 114; J. Litowski, *Zakres...*, s. 72–73; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 222.

<sup>65</sup> K. Jasińska, *op. cit.*, s. 27.

<sup>66</sup> Tak A. Kościółek, *op. cit.*, s. 37; M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 226.

<sup>67</sup> Podobnie T. Zembrzusi, *op. cit.*, s. 10. Por. też M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 221–222.

<sup>68</sup> W doktrynie (w odniesieniu do regulacji z art. 235 § 2 k.p.c.) podkreśla się, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę wywiera pozytywny wpływ na dynamikę postępowania cywilnego. „Generalnie umożliwienie udziału stron, świadków, biegłych w posiedzeniu jawnym na odległość może się przede wszystkim przyczynić do włączenia w proces sądowy tych osób, które do tej pory ze względu na konieczność osobistego stawiennictwa w sądzie, rezygnowały z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej lub aktywnego uczestnictwa w toku postępowania sądowego. Następuje w ten sposób także niwelowanie barier powodujących ewentualne wykluczenie prawne osób, które z powodu stanu zdrowia, stopnia niepełnosprawności są pozbawione możliwości osobistego udziału w rozprawie”. Tak J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 686 oraz J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *op. cit.*, s. 657 i J. Gołaczyński, A. Zalesińska, *op. cit.*, s. 638 wraz z powołaną przez wszystkich tych autorów literaturą. W tym kontekście por. też postanowienie SO w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2019 r., III Ca 763/13, LEX nr 2686794.

by sporządzenia protokołu elektronicznego. Obsługa systemów przeznaczonych dla e-protokołu (ReCourt lub ReCourt2) wymusza bowiem obecność protokolanta (najczęściej w osobie sekretarza sądowego lub ewentualnie asystenta sędziego) na sali sądowej<sup>69</sup>. Z kolei na konieczność stawiennictwa w sądzie członków składu orzekającego (zasadniczo co najmniej w osobie sędziego przewodniczącego) rzutować będzie również brak elektronicznych akt sądowych<sup>70</sup> oraz brak możliwości wydania wyroku w formie elektronicznej<sup>71</sup>. Wprawdzie sędzia przewodniczący będzie mógł prowadzić rozprawę ze swojego gabinetu, ale z uwagi na wspomniane uwarunkowania, a raczej deficyty techniczne, będzie musiał jednak przebywać w budynku sądu. Zakładana przez ustawodawcę teoretyczna możliwość prowadzenia rozpraw i innych posiedzeń jawnych w trybie zdalnym w pełnej rozciągłości (a zatem w odniesieniu do wszystkich osób w nich uczestniczących – w tym również do członków składu orzekającego) ma zatem niestety charakter iluzoryczny. W praktyce posiedzenie zdalne prowadzone na zasadach określonych w art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 ustawy COVID-19 może odbywać się (co najwyżej) w trybie hybrydowym – przy jednoczesnym uczestnictwie niektórych podmiotów w trybie zdalnym, a innych – w trybie stacjonarnym.

## **5. Posiedzenie hybrydowe na podstawie art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19**

W świetle brzmienia analizowanej regulacji z art. 15zszs<sup>1</sup> ustawy COVID-19 możliwość przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w trybie hybrydowym jest dyskusyjna.

Niektórzy przedstawiciele doktryny podkreślają, że rozwiązanie polegające na prowadzeniu posiedzeń mieszanych nie znajduje oparcia normatywnego<sup>72</sup>. Przeprowadzenie posiedzenia w sposób hybrydowy stoi w sprzeczności z art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19, który jako zasadę przyjął posiedzenia w całości zdalne. Przepis ten nie przewiduje możliwości odbycia posiedzenia zdalnego „jedynie częściowo”<sup>73</sup>. Inni autorzy wskazują z kolei (odnosząc się do regulacji z d. art. 15zszs<sup>1</sup> pkt 1 ustawy COVID-19), że przepis ten nie przewiduje wymogu, aby wszystkie osoby uczestniczące w rozprawie brały w niej udział w formie zdalnej. Rozprawa może mieć

<sup>69</sup> Zob. też K. Klimas, *op. cit.*, s. 114–115 i 125–126.

<sup>70</sup> W tym zakresie por. też K. Gajda-Roszczyńska, *op. cit.*, s. 26 i 31 oraz J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 167 i 173, a także K. Klimas, *op. cit.*, s. 133.

<sup>71</sup> J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *op. cit.*, s. 688; J. Gołaczyński, *Informatyzacja...*, s. 166 i 173.

<sup>72</sup> J. Płaziuk, *op. cit.*, s. 259.

<sup>73</sup> M. Świder, *op. cit.*, s. 1003.

zatem charakter hybrydowy – w sytuacji gdy część uczestników przystąpi do niej *on-line*, a część będzie obecna na sali rozpraw, gdzie będzie miała możliwość jej śledzenia i udziału w niej<sup>74</sup>. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy COVID-19 osoby uczestniczące w rozprawie odmiejscowionej „nie muszą przebywać w budynku sądu”, co nie oznacza jednak, że nie mogą w nim przebywać<sup>75</sup>.

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, na mocy (wprowadzonego nowelizacją z 2021 r.) art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 2 ustawy COVID-19, ustawodawca przewidział wsparcie dla osób niedysponujących odpowiednimi możliwościami technicznymi polegające na umożliwieniu im uczestnictwa w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, lecz poza salą rozpraw, gdzie będą im udostępnione odpowiednie narzędzia informatyczne. „Wprowadzenie tego przepisu dobitnie świadczy o tym, że ustawodawca nie dopuszcza posiedzeń hybrydowych, w przeciwnym razie zezwoliłby na udział w posiedzeniu zdalnym na sali rozpraw”<sup>76</sup>. Według odmiennego zapatrywania przeprowadzenie e-rozprawy w trybie hybrydowym może okazać się „konieczne” w rozumieniu art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 2 ustawy COVID-19 – w szczególności z uwagi na deficyty w zakresie możliwości zapewnienia odpowiednich warunków technicznych przez stronę lub sąd, a także ze względu na specyfikę czynności, które mają zostać podjęte w toku danego posiedzenia<sup>77</sup>.

W piśmiennictwie podnoszono w związku z tym postulaty *de lege ferenda* wprowadzenia wyraźnej regulacji ustawowej w tym zakresie – przykładowo w dodatkowym punkcie art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 ustawy COVID-19<sup>78</sup>. Wskazywano przy tym równocześnie, że niezbędne jest zachowanie minimalnych standardów w odniesieniu do reguł i sposobu przeprowadzania rozpraw hybrydowych<sup>79</sup>.

Na uwagę w analizowanym kontekście zasługują w szczególności następujące kwestie. Po pierwsze, część sądów wykształciła praktykę, zgodnie z którą decyzja odnośnie do formy uczestnictwa w konkretnej rozprawie (stacjonarnie bądź *on-line*) jest każdorazowo pozostawiona stronie lub innemu uczestnikowi posiedzenia. Rozwiązanie takie należy uznać za niedopuszczalne. Niejednokrotnie może się bowiem okazać, że któraś ze stron ma gorsze możliwości aktywnego uczestnictwa w rozprawie, przy czym konstatację tę (w zależności od sytuacji i realiów konkretnej sprawy)

<sup>74</sup> Tak A. Szkarłat, *op. cit.* Podobnie M. Biała, *op. cit.*; A. Michór, *op. cit.*, s. 39.

<sup>75</sup> Tak J. Litowski, *Ograniczenie...*, s. 73. Podobnie K. Jasińska, *op. cit.*, s. 33. Szczegółowo na ten temat zob. J. Litowski, *Zakres...*, s. 75–76 i 79.

<sup>76</sup> Tak M. Świder, *op. cit.*, s. 1003–1004.

<sup>77</sup> Tak i więcej por. K. Jasińska, *op. cit.*, s. 38.

<sup>78</sup> Szczegółowo zob. J. Litowski, *Zakres...*, s. 75–76 i 79.

<sup>79</sup> M. Świder, *op. cit.*, s. 1004.

należy odnieść zarówno do podmiotów uczestniczących w posiedzeniu w formie zdalnej, jak i do uczestników biorących udział w rozprawie w trybie stacjonarnym. Szczególnie newralgiczne wydają się sytuacje, w których strona nie ma wiedzy, że przeciwnik weźmie udział w rozprawie w sposób zdalny lub też zaskakuje on sąd, pojawiając się na sali rozpraw niezapowiedziany, podczas gdy druga strona oczekuje na połączenie zdalne. W takim wypadku zasadne wydaje się uzyskanie zgody strony łączącej się z sądem *on-line* na udział w posiedzeniu w takiej formule, przy jednoczesnej obecności drugiej strony w budynku sądu<sup>80</sup>.

Po drugie, w praktyce zgłaszane są problemy z działaniem jednej z aplikacji używanych do przeprowadzania e-rozpraw, które powodują, że aby osoby biorące udział w posiedzeniu były słyszane i same słyszały pozostałych uczestników, należy wyłączyć kamerę<sup>81</sup>. Minimalnym standardem rozpraw hybrydowych powinno być zapewnienie, aby obie strony wzajemnie widziały się i słyszały. Niedopuszczalna jest (niestety częsta) sytuacja, w której sąd widzi jedną stronę na sali, a drugą na ekranie komputera, ale strony się wzajemnie nie widzą<sup>82</sup>.

Po trzecie wreszcie „należy jednocześnie dążyć do tego, aby protokół sporządzony za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk obejmował także obraz i dźwięk odbierany od uczestników łączących się zdalnie. [...] Praktyka sądów w tym zakresie jest przy tym różna – niektóre sądy dysponują odpowiednimi urządzeniami technicznymi pozwalającymi na obsługę rozpraw hybrydowych, w przypadku innych urządzenia do nagrywania protokołu elektronicznego nie są połączone z urządzeniami służącymi do przeprowadzenia posiedzeń zdalnych, co uniemożliwia prawidłowe nagrywanie, a często też samo odbycie posiedzenia hybrydowego”<sup>83</sup>.

## Bibliografia

### I. Źródła

#### Spis aktów prawnych

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.

---

<sup>80</sup> Szczegółowo zob. M. Świder, *op. cit.*, s. 1003–1004.

<sup>81</sup> K. Jasińska, *op. cit.*, s. 38.

<sup>82</sup> M. Świder, *op. cit.*, s. 1003–1004.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 1004.



- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1571.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 344 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1090.
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 614.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1860.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2020 r. poz. 433 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 340.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1028.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1118.

## Spis orzeczeń sądowych

- Postanowienie SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 13/19, OSNC 2020, nr 7–8, poz. 65.
- Postanowienie SO w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2019 r., III Ca 763/13, LEX nr 2686794.

## II. Literatura

- Begier A., Wypych-Knieć A., Małecki-Tepicht Ł., *Sądownictwo w czasie COVID-19 – raport z badania oceny wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2021.
- Biała M., *Rozprawy zdalne w postępowaniu cywilnym*, LEX 2021.
- Budniak-Rogała A., *Przeprowadzenie dowodu za pomocą środków porozumiewania się na odległość na zasadzie art. 235 § 2 k.p.c. a realizacja zasady bezpośredniości, cz. 1*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 2, cz. 2, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 3.
- Fruk A., [w:] E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2024.

- Gajda-Roszczyńska K., *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.
- Gąsiorowski J., *Ograniczenia, możliwości i funkcjonowanie sądownictwa powszechnego i stałych sądów polubownych w sprawach cywilnych podczas trwania epidemii w Polsce*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2020, nr 2.
- Gołaczyński J., Dymitruk M., *Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.05.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 13.
- Gołaczyński J., *Informatyzacja postępowania cywilnego. Od odrębności do modelu podstawowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2022, nr 5.
- Gołaczyński J., Kotecka-Kral S., *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 4.
- Gołaczyński J., *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Legalis 2023.
- Gołaczyński J., Zalesińska A., *Nowe technologie w sądach na przykładzie wideokonferencji i składania pism procesowych i doręczeń elektronicznych w dobie pandemii COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 12.
- Gromska-Szuster I., [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, Warszawa 2021.
- Jasińska K., *E-rozprawa w postępowaniu cywilnym a prawo do sądu i możliwość obrony swych praw*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 2.
- Klimas K., *Posiedzenie zdalne według art. 15zsz<sup>1</sup> COVID-19U*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii*, Warszawa 2022.
- Kościółek A., *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5.
- Kościółek A., Arkuszewska A., *Zdalne posiedzenia sądowe – ewolucja czy rewolucja?*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Prawo Nowych Technologii: księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, Warszawa 2022.
- Krakowiak M., *Rozprawa elektroniczna w polskim postępowaniu cywilnym*, [w:] M. Białecki et al. (red.), *Rozstrzygnięcie spraw cywilnych. Aktualne wyzwania i perspektywy*, Warszawa 2022.
- Kulski R., *Wpływ stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowanie cywilne*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 9.
- Litowski J., *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 2.
- Litowski J., *Zakres zmian art. 15 zsz<sup>1</sup> ustawy z 2.03.2020 r. – uwagi na tle stanu prawnego obowiązującego od 3.07.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 2.
- Luczak-Noworolnik L., Żebrowska A., *Przeprowadzenie rozprawy i postępowania dowodowego drogą elektroniczną – założenia, cele, przyjęte rozwiązania*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 3.
- Machnikowska A., *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.

- Michór A., *Postępowanie cywilne w okresie pandemii COVID-19*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 9.
- Muliński M., Krakowiak M., *Przesłuchanie świadka w postępowaniu cywilnym za pomocą środków nowoczesnej techniki – postulat de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- Plaziuk J., *Konieczność odstąpienia od przeprowadzenia posiedzenia zdalnego w przypadku wyznaczenia rozprawy lub posiedzenia jawnego w czasach COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.
- Skorupka A., *E-rozprawa i zmiany w sposobie procedowania tarczy 3.0*, LEX 2020.
- Staszak S., *Zmiany w postępowaniu cywilnym wprowadzone w związku ze stanem epidemii a zasada jawności postępowania*, [w:] A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzusi (red.), *Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego*, Warszawa 2023.
- Susz M., *Rozpoznawanie spraw w postępowaniu cywilnym na posiedzeniu niejawnym lub z wykorzystaniem środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie posiedzenia zdalnego na odległość oraz skład sądu w obliczu pandemii COVID-19 – na przykładzie sądów Apelacji Rzeszowskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 4.
- Szkarłat A., *E-rozprawa i posiedzenia niejawne w postępowaniu cywilnym w świetle przepisów Tarczy 3.0 – odpowiedzi na pytania*, LEX 2020.
- Szutwe D., *Czy rozprawa zdalna narusza konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy? Dylematy wokół organizacji cywilnych rozpraw zdalnych w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrżyńska (red.), *Dylematy wokół prawa do sądu*, Warszawa 2022.
- Świder M., *Posiedzenie zdalne w trybie art. 15 zys<sup>1</sup> COVID-19U w kontekście prawa do rzetelnego procesu*, „Monitor Prawniczy” 2022, nr 19.
- Uliasz M., *Rozprawa zdalna w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 151 k.p.c.)*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii*, Warszawa 2022.
- Warecka K., *Rozprawa on-line a prawo do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z dnia 2.12.2021 r., 36516/19 (Jallow)*, LEX 2021.
- Wdowiak M., *Zdalny udział strony w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Prawo a nowe technologie*, „Młoda Palestra” 2019, nr 2-3.
- Wydra Ł., [w:] R. Szmid (red.), *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Legalis 2020.
- Zamojski Ł., [w:] P. Rylski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2023.
- Zembrzusi T., *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązania*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 3.

# **Zagadnienia prawa pracy**

Tomasz Kuboń

*Uniwersytet Wrocławski*

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*

*ORCID: 0000-0002-0136-547X*

## „Brak umiejętności” jako przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi artystycznemu

“Lack of skills” as a reason for termination employment contract for an artistic employee

### Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza istotne zagadnienie dopuszczalności oceny i kryteriów oceny pracy pracowników artystycznych oraz stanowi polemikę z utrwaloną tezą w orzecznictwie polskich sądów pracy, że takie kryteria nie istnieją. Zbadanie niniejszego zagadnienia odpowiada na pytania, czy dopuszczalna jest ocena pracy artysty w ramach stosunku pracy oraz czy możliwe jest ustalenie kryteriów obiektywnej oceny takiej pracy z uwagi na jej nietypowy, artystyczny charakter. Informacje te mają doniosłe znaczenie w przypadku odwołania się pracownika artystycznego do sądu pracy w sytuacji, gdy pracodawca wypowiedzi umowę takiemu pracownikowi, podając jako przyczynę ogólnie sformułowany „brak umiejętności”. Ponadto omówiona została specyfika zawodów artystycznych, ich cechy typologiczne oraz sposoby przeprowadzania postępowania dowodowego na wybranym przykładzie orzeczenia sądu niemieckiego, albowiem rynek niemiecki, z racji dużej liczby instytucji kultury, stanowi swoisty wzorzec dotyczący standardów prawa pracy artystów.

### Słowa kluczowe

pracownik artystyczny, instytucja kultury, sztuka, kryteria oceny pracownika, teatr, orkiestra, muzeum, przesłuchania, ocena pracownika

### Abstract

This article raises the important issue of the admissibility of the assessment and criteria for assessing the work of artistic workers and is a polemic with the established thesis in the jurisprudence of Polish labor courts that such criteria do not exist. The examination of this issue answers the questions: whether it is permissible to evaluate an artist's work under an employment relationship and whether it is possible to establish criteria for an objective evaluation of such work due to its unusual, artistic nature. This information is of great importance in the event of an artistic employee's appeal to the labor court in a situation where the employer terminates the contract of such an employee, citing the generally worded “lack of skills” as the reason. In addition, the specificity of artistic professions, their typological features, and methods of conducting evidentiary proceedings were discussed on the selected example of a German court

ruling, because the German market, due to the large number of cultural institutions, is a specific model regarding the standards of artists' labor law.

### Keywords

artistic employee, cultural institution, artistry, employee evaluation criteria, theater, orchestra, museum, auditions, employee evaluation

## 1. Wprowadzenie

Zagadnieniu zatrudniania osób wykonujących zawody artystyczne poświęcono dotychczas w piśmiennictwie oraz orzecznictwie stosunkowo niewiele uwagi. Prawnopracowniczy status artystów stanowi – ze względu na swoją interesującą specyfikę i silne, wewnętrzne zróżnicowanie – zagadnienie problematyczne i niełatwe. Rodzi to wiele pytań na gruncie prawnopracowniczym, które dotyczą m.in. dopuszczalności i kryteriów oceny jakości pracy artystycznej w ramach stosunku pracy. Zagadnienie to staje się aktualne zwłaszcza wtedy, gdy pracodawca wypowiada umowę o pracę, podając jako przyczynę „brak umiejętności” lub w inny sposób kwestionuje dotychczasową jakość pracy danego artysty. Istotny w kwestii badania zasadności przyczyny wypowiedzenia jest art. 45 k.p.<sup>1</sup> Zgodnie z tym przepisem w razie bezzasadnego wypowiedzenia umowy o pracę sąd pracy – stosownie do żądania pracownika – orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu – o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu. Utrwalony w orzecznictwie pogląd stanowi, że przyczyna wypowiedzenia powinna być konkretna, prawdziwa, uzasadniona, zrozumiała dla pracownika w chwili wypowiedzenia umowy o pracę<sup>2</sup>. Jednocześnie nie istnieje katalog pozytywny wszystkich przyczyn uzasadniających wypowiedzenie umowy o pracę. Ocena zasadności wypowiedzenia zależy zatem od okoliczności każdego indywidualnego przypadku<sup>3</sup>. Przyjmuje się jednak w orzecznictwie, że przy ocenie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi na stanowisku kierowniczym organy rozstrzygające spory pracownicze muszą uwzględniać charakter pracy i zakres odpowiedzialności tych pracowników, a w związku z tym muszą stosować ostrzejsze kryteria wymagań stawianych tym pracownikom<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 (dalej: k.p.).

<sup>2</sup> Zob. uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, OSNC 1985, nr 11, poz. 164.

<sup>3</sup> L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2021, s. 112.

<sup>4</sup> Zob. wyrok SN z dnia 13 czerwca 1984 r., I PRN 79/84.

## 2. Problematyka dopuszczalności oceny jakości pracy artystycznej a specyfika zawodów artystycznych

Zagadnienie dopuszczalności oceny jakości pracy artystycznej wymaga przede wszystkim przedstawienia specyfiki zawodu artystycznego. W tym kontekście należy rozważyć, jakie są typologiczne, ogólne cechy charakteryzujące zawody artystyczne. Najbardziej podstawowe to: osobisty i samodzielny charakter jego wykonywania, niezależność w jego wykonywaniu, intelektualny charakter czynności składających się na jego przedmiot, kwalifikowane przygotowanie zawodowe, szczególnie, osobisty i autonomiczny charakter z odbiorcą usługi zawodowej, szczególnie forma materialnej gratyfikacji wykonania usługi zawodowej (honorarium), misja społeczna<sup>5</sup>. Autor tego wyliczenia – Jacek Borowicz – w swojej publikacji odniósł wymienione w zdaniu poprzednim właściwości głównie do wolnych zawodów, tj. innych niż artystyczne, jednak *per analogiam* znajdują one w dużej mierze zastosowanie do zawodów artystycznych. Zadaniem pracownika artystycznego jest **wytworzenie wymiernego efektu, przybierającego najczęściej postać dźwięku, obrazu lub kreacji scenicznej w sposób uporządkowany i zaplanowany.**

Z zawodami artystycznymi ściśle łączy się, oprócz niezależności w działaniu twórcy, subiektywna chęć uzyskania jak najlepszego wyniku końcowego ich pracy. Działalność artystów – w szczególności wykonawców, np. muzyków orkiestrowych, solistów śpiewaków, aktorów, tancerzy – porównać można do działalności sportowców, gdzie z jednej strony staranne działanie w postaci systematycznych przygotowań do ważnego występu stanowi bardzo istotną część ich pracy (np. zawodników lub trenerów sportowych), z drugiej jednak strony miarą sukcesu, efektywności jest również uzyskany wynik tej pracy. Z tego powodu w pracy artysty istotniejszy jest wynik tej pracy niż jej wykonywanie.

Samodzielność w wykonywaniu wolnego, a tym samym także artystycznego zawodu stanowi o kolejnej cesze – niezależności twórczej. Niezależność ta wynika wprost z konstytucyjnej zasady wolności twórczości artystycznej (art. 73 Konstytucji RP<sup>6</sup>) i pozwala w sferze merytorycznej na swobodny dobór środków i narzędzi przez artystę, aby ten efekt uzyskać. Działalność artystyczna może być wykonywana osobiście i samodzielnie lub w ramach stosunku pracy i łączy się dodatkowo z przedmiotem prawa autorskiego, którym jest „każdy przejaw działalności twórczej

---

<sup>5</sup> J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy*, Wrocław 2020, s. 26–40.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946

o indywidualnym charakterze”<sup>7</sup>, wymagający kwalifikowanego przygotowania zawodowego. Pracę artystyczną cechuje zatem wysoki stopień twórczego zindywidualizowania, co z kolei oznacza, że pracownik ten tworzy w ramach stosunku pracy artystyczne wykonania, o których mowa w art. 85 ust. 2 Pr. aut. Pracownicy artyści nie stanowią jednak odrębnej kategorii pracowników. Pracownik artystyczny to – zgodnie z definicją legalną – „osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, najczęściej w państwowej lub samorządowej instytucji kultury, której praca polega na tworzeniu, opracowywaniu lub artystycznym wykonywaniu utworów w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, filmu lub innych sztuk audiowizualnych”<sup>8</sup>. Taki pracownik należy do podstawowego personelu, o ile nie pełni funkcji kierowniczych, albowiem sektor kulturalno-artystyczny w swej istocie jest porównywalny z sektorem użyteczności publicznej takim jak edukacja narodowa czy ochrona zdrowia<sup>9</sup>. Przywołany wyżej art. 85 ust. 2 Pr. aut. wymienia od strony podmiotowej działalność aktorów, recytatorów, dyrygentów, instrumentalistów, wokalistów, tancerzy, mimów oraz innych osób, które w sposób twórczy przyczyniają się do powstania artystycznego wykonania.

Istotną cechą wyróżniającą zawody artystyczne jest charakterystyczny i wspomniany już specjalistyczny rodzaj przygotowania zawodowego. W przypadku zawodów artystycznych edukacja rozpoczyna się zwykle w bardzo młodym wieku i od początku jest bardzo wąsko wyspecjalizowana. Efektem tego jest, że np. wykształcony skrzypek nie jest w stanie zagrać na poziomie profesjonalnym na innym instrumencie muzycznym, np. na trąbce czy oboju, a lutnik nie zastąpi tancerza bądź aktora. Nie występuje tu swoista „wymienność” jak np. w zawodach prawniczych, gdzie przykładowo prokurator może zmienić swoją profesję na inną (np. adwokata) bez konieczności podejmowania ponownych, wieloletnich studiów prawniczych. Z tego powodu w procesie wieloletniej edukacji artystycznej, trwającej zazwyczaj około 17 lat i wymagającej ogromnych nakładów pracy oraz poświęceń, tworzy się szczególna więź artysty ze swoją profesją.

Omawiając specyfikę zawodów artystycznych, należy uwzględnić postępującą profesjonalizację życia artystycznego. Przyczynia się ona do podnoszenia ogólnego poziomu działalności artystycznej. Z tym zjawiskiem związane są zwiększone

---

<sup>7</sup> Zob. art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2509 (dalej: Pr. aut.).

<sup>8</sup> Zob. art. 26a ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2024 r. poz. 87 (dalej: u.o.p.d.k.).

<sup>9</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 28 października 2018 r., C-331/17.



oczekiwania nie tylko pracodawców, lecz także odbiorców kultury. Przykładowo, przeciętny słuchacz koncertu symfonicznego lub widz w teatrze w naturalny sposób porównuje wysłuchany na żywo koncert lub wystawiony w teatrze spektakl do swoich subiektywnych ideałów, którymi mogą być uprzednio wysłuchane nagrania dzieł lub obejrzana ekranizacja sztuki.

Uwzględniając specyfikę zawodów artystycznych, na pytanie, czy dopuszczalna jest ocena jakości pracy artystycznej (np. w ramach stosunku pracy), należy odpowiedzieć twierdząco. Ocena ta powinna jednak uwzględniać złożoność pracy artystycznej, na którą składają się wszelkie czynności wchodzące w zakres artystycznych obowiązków pracowniczych, tj. przygotowań do prób oraz ich efekt końcowy w postaci np. koncertów, spektakli, wystaw itp. Dopuszczalną oceną pracownika jest zatem porównanie uzyskanego, całościowego efektu z zaplanowanym działaniem w określonym czasie, a nie tylko jednorazowym rezultatem. Wynika to z natury samego stosunku pracy jako umowy starannego działania, a nie rezultatu, w ramach którego podstawowym obowiązkiem pracownika (także pracownika artystycznego) jest świadczenie pracy sumiennie i starannie oraz stosowanie się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (art. 100 § 1 k.p.) w sposób ciągły<sup>10</sup>. Jak wskazuje Sąd Najwyższy „[...] umowę o pracę zalicza się do umów starannego działania, ale nie oznacza to, że ocena starannego wykonywania obowiązków pracowniczych odbywa lub odbywa się bez względu na wyniki (efekty) świadczonej pracy. Tymczasem każda praca wykonywana na podstawie umowy o pracę (umowy starannego działania) jest wynagradzana z uwzględnieniem ilości i jakości wykonanej pracy, tj. ze względu na tak określone «mieralne» jej wyniki [...]”, a także „[...] pracodawca może wypowiedzieć umowę o pracę pracownikowi, który nie osiąga wyników pracy porównywalnych z wynikami pracy innych pracowników zatrudnionych na tych samych stanowiskach, choćby nie było w tym zawinienia, niestaranności lub niesumienności pracowniczej [...]”<sup>11</sup>. Z przywołanego stanowiska Sądu Najwyższego wynika, że dokonywanie ocen pracowniczych dopuszczalne jest także w odniesieniu wyłącznie do samych wyników pracy – co w przypadku pracowników artystycznych dotyczy m.in. koncertów, spektakli. Fakt ten nie zmienia natury samego stosunku pracy jako umowy starannego działania. Pogląd w odniesieniu do pracowników artystycznych jest szczególnie trafny, gdyż istotniejsza jest – co do zasady – jakość pracy

---

<sup>10</sup> A. Zwolińska, *Pojęcie obowiązku prawnego a obowiązki pracownika*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, Warszawa 2017, s. 409.

<sup>11</sup> Zob. wyrok SN z dnia 24 lutego 2015 r., II PK 87/14.

pracownika artystycznego podczas publicznych występów niż podczas prób. Należy zatem podkreślić, że w pełni dopuszczalna i zasadna jest ocena pracy pracownika artystycznego, wynika ona bowiem z podstawowych uprawnień kierowniczych pracodawcy, z których wynika prawo oceny jakości pracy.

### 3. Ocena jakości pracy artystycznej i jej kryteria

W przypadku dokonywania oceny jakości pracy artystycznej konieczne jest wskazanie najistotniejszego elementu – zarazem najtrudniej definiowalnego – odróżniającego pracownika artystycznego od nieartystycznego. Tym elementem jest artyzm, definiowany leksykalnie jako „umiejętność tworzenia rzeczy pięknych”<sup>12</sup>. Tworzenie rzeczy pięknych, rozumianych jako działalność artystyczna, odróżnia pracownika artystycznego od nieartystycznego i tym samym implikuje, w przypadku dokonywanej oceny pracownika artystycznego, konieczność skonkretyzowania kryteriów tej oceny. Należy zauważyć, że z jednej strony indywidualna swoboda twórcza w ramach stosunku pracy ulega ograniczeniu poprzez polecenia i wymagania pracodawcy dotyczące sfery artystycznej, z drugiej strony polecenia i wymagania pracodawcy powinny odpowiadać nie tylko przepisom prawa, ale również typowym, artystycznym standardom pracy. Powstaje zatem pytanie: jak określić mierzalne kryteria oceny pracy artystycznej i jaką powinny one przybrać treść normatywną w aktach prawa wewnątrzzakładowego lub umowie o pracę?

Ocena pracy (także artystycznej) – zgodnie z art. 94 pkt 9 k.p. – powinna odpowiadać obiektywnym i sprawiedliwym kryteriom oceny. W doktrynie podkreśla się, że stosowane w procesie ocennym kryteria powinny być jawne i sprawdzalne. Tylko takie umożliwiają pomiar efektów wykonywanej pracy<sup>13</sup>. Przepis ten zabezpiecza pracowników przed arbitralnym działaniem pracodawcy, chroni ich dobra osobiste, albowiem ocena oraz ocenianie są niczym innym niż „nadawaniem wartości przedmiotowi oceny, wyrażeniem własnej opinii i ze swej natury zawsze zawiera ładunek subiektywnego oraz osobistego stosunku do osoby ocenianej”<sup>14</sup>. Określenie kryteriów oceny jest – zgodnie z przywołanym przepisem – jednym z podstawowych obowiązków pracodawcy, także tych zatrudniających artystów. Naruszenie

<sup>12</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, hasło „artyzm”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/artyzm.html> [dostęp: 24.05.2023].

<sup>13</sup> M. Nałęcz, [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 528.

<sup>14</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, hasło „ocenie”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ocenie.html> [dostęp: 5.04.2023].

tego obowiązku stanowi z reguły jednocześnie naruszenie zakazu dyskryminacji pracownika określonego w art. 18<sup>3a</sup> § 1 i 2 k.p.<sup>15</sup> Fakt naruszenia tego obowiązku może stanowić istotną przesłankę rozstrzygnięcia o zasadności innych, powiązanych ze stosunkiem pracy roszczeń pracowniczych (np. odszkodowania, a nawet nagrody)<sup>16</sup>.

W wyroku z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. I PKN 428/99, LEX nr 47053, Sąd Najwyższy orzekł, że „[...] pracownik, któremu powierza się określone stanowisko i stawia określone wymagania, powinien być oceniany z punktu widzenia wyznaczonych mu obowiązków i wymagań. Nie mogą natomiast stanowić kryterium oceny jego pracy oczekiwania pracodawcy, o których pracownik nie wie zawierając umowę o pracę i o których pracodawca nie informuje go w czasie trwania stosunku pracy”. W nowszym orzeczeniu z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. II PK 184/16, LEX nr 2338032, Sąd Najwyższy przesądził, że „[...] pracodawca powinien dołożyć wszelkich starań, aby postanowienia stanowionych przez niego aktów prawa zakładowego były jasne i zrozumiałe dla pracowników. Nie można zaakceptować możliwości dokonywania ocen pracowników, od których zależą ich uprawnienia, w szczególności wysokość wynagrodzenia, według kryteriów im nieznanymi lub niezrozumiałymi. Stosownie do poglądów zaprezentowanych w tych dwóch orzeczeniach Sądu Najwyższego pracodawca zatrudniający artystę powinien ustalić kryteria oceny jego pracy, które powinny być dla niego zrozumiałe i obiektywnie weryfikowalne”.

Zgodnie z przywołanym już wyrokiem Sądu Najwyższego, sygn. II PK 87/14 „[...] pracodawca może wypowiedzieć umowę o pracę pracownikowi, który nie osiąga wyników pracy porównywalnych z wynikami pracy innych pracowników zatrudnionych na tych samych stanowiskach, choćby nie było w tym zawinienia, niestaranności lub niesumienności pracowniczej”. Oznacza to, że ocena pracy artysty musi odnosić się do kryteriów oceny nie tylko powszechnie znanych w danym zakładzie pracy, ale powinna także być porównaniem założonych oczekiwań z uzyskanymi wynikami pracy ocenianego pracownika oraz wynikami pracowników, którzy wykonują tę samą lub porównywalną pracę. Z praktycznego punktu widzenia istotne jest ustalenie obiektywnych, a nie dowolnych kryteriów oceny pracy artystycznej. Obowiązek świadczenia pracy przez pracownika jest bowiem zobowiązaniem

---

<sup>15</sup> E. Maniewska, *Obowiązki dotyczące organizacji, wykonywania i oceny pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *op. cit.*, s. 292.

<sup>16</sup> H. Szurgacz, *Czy pracownikowi przysługuje roszczenie o nagrodę (art. 105 k.p.)?*, [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 435–438.

ciągłym. Realizacja tego zobowiązania wymaga ciągłej konkretyzacji jego treści przez pracodawcę<sup>17</sup>.

Ustalenie tych kryteriów jest możliwe i wymaga zastosowania wiedzy specjalistycznej z zakresu wykonawstwa muzycznego w danej dziedzinie, a w celach dowodowych wykonania fonogramów lub wideogramów.

W przypadku muzyka orkiestrowego obiektywnymi kryteriami oceny są:

- poprawna, czyli zgodna z zapisem nutowym realizacja partii orkiestrowej pod względem melodyki, rytmiki, agogiki;
- właściwa intonacja wewnętrzna (tj. w relacji wykonywanych przez niego wysokości dźwięków do innych własnych wysokości dźwięków) oraz zewnętrzna (w relacji wykonywanych przez niego wysokości dźwięków do wysokości dźwięków wykonywanych przez innych instrumentalistów);
- dokładna realizacja wskazówek dyrygenta i reżysera;
- dobór właściwych narzędzi pracy według koncepcji artystycznej kierownika muzycznego, np. określone instrumenty muzyczne, akcesoria.

W przypadku aktora, chórzysty lub śpiewaka:

- poprawne opanowanie powierzonej partii pod względem melodyki, rytmiki, agogiki, tekstu, wymowy itp.;
- realizowanie uwag reżysera, scenografa, kierownika chóru;
- opanowanie partii na pamięć.

W przypadku tancerza:

- poprawne opanowanie układu choreograficznego;
- realizacja uwag (koncepcji artystycznej) reżysera, baletmistrza, dyrygenta, kierownika baletu;
- dbałość o właściwości fizyczne, konieczne do wykonywania zawodu tancerza.

Każdorazowo ocena pracownika powinna odbywać się w trakcie pracy i pracownik powinien na bieżąco otrzymywać uwagi i zastrzeżenia co do ewentualnych mankamentów świadczonej przez niego pracy, a także wytyczne w celu ich poprawy.

W realiach polskich instytucji kultury rozpowszechnioną praktyką w dokonywaniu oceny pracowników bywa sprawdzenie umiejętności artystycznych artystów-wykonawców (np. muzyków orkiestrowych, śpiewaków, chórzystów itp.) poprzez zorganizowanie przez pracodawcę, na jego polecenie, indywidualnego przesłuchania sprawdzającego, tzw. reaudycji. Taka forma przymusowego sprawdzenia umiejętności, a w konsekwencji ferowania oceny dotyczącej całokształtu pracy już zatrudnionego ar-

---

<sup>17</sup> A. Zwolińska, *op. cit.*, s. 406.

tysty budzi uzasadnione kontrowersje, albowiem nie odtwarza normalnych warunków pracy, wprowadza dodatkowy poziom stresu, który negatywnie wpływa na wydajność oraz wymusza na pracowniku konieczność udowodnienia swojej przydatności, a zarazem zdejmuje z pracodawcy obowiązek dowiedzenia niskiej jakości pracy artysty. Przytoczone poglądy zaprezentowała Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych Muzyków (FIM)<sup>18</sup> w swoich rekomendacjach z października 2011, zachęcając zrzeszone w niej związki zawodowe we wszystkich państwach do wprowadzania na poziomie aktów wewnątrzzakładowych norm prawnych zakazujących przymusowych powtórnych przesłuchań (tzw. reaudycji)<sup>19</sup>. Reaudycja do zespołu orkiestry, chóru, baletu, solistów itp. na polecenie pracodawcy – nawet jeśli możliwość jej zorganizowana istnieje w zakładowych aktach prawnych – nie jest ze swej natury całościową oceną pracy pracownika ani sprawdzeniem jego umiejętności, lecz oceną samej reaudycji. Kreowanie w istocie sztucznej sytuacji w postaci indywidualnego przesłuchiwanie artysty przed pracodawcą lub komisją przez niego powołaną nie odpowiada kryteriom obiektywnej i sprawiedliwej oceny w rozumieniu art. 94 pkt 9 k.p. Z tego powodu nie każdy sposób działania pracodawcy jest oceną pracownika i wyników jego pracy, a zatem oprócz ustalenia kryteriów pracodawca powinien każdorazowo wskazać formę, w jakiej zamierza dokonywać oceny jakości pracy swoich pracowników.

#### **4. Wypowiedzenie umowy o pracę z powodu „braku umiejętności”**

W sytuacji, w której praca nie jest świadczona sumiennie i starannie przez pracownika, pracodawca jest uprawniony do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Każdy przypadek dokonanego przez pracodawcę rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem z podaniem przyczyny „braku umiejętności” powinna poprzedzać ocena tej pracy według kryteriów, o których mowa wyżej. W niektórych pragmatykach zawodowych (np. ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 530) unormowana została kwestia zasad dokonywania ocen okresowych pracowników, do stosunków pracy których stosuje się pragmatyki zawodowe. Ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu

---

<sup>18</sup> FIM – organizacja NGO, będąca ciałem doradczym m.in. Rady Europy, Komisji Europejskiej, zrzeszająca branżowe związki zawodowe muzyków z całego świata. Organizacja ta wydaje zalecenia w formie uchwał.

<sup>19</sup> Zob. International Federation of Musicians, *Re-auditions in symphony orchestras*, October 2011, [https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/recommandation\\_auditions\\_EN.pdf](https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/recommandation_auditions_EN.pdf) [dostęp: 1.08.2023].

i prowadzeniu działalności kulturalnej w odniesieniu do pracowników artystycznych można uznać w dużej części za pragmatykę zawodową, jednak nie normuje ona kwestii ocen pracy pracowników artystycznych. Zastosowanie znajdują zatem zasady zawarte w Kodeksie pracy.

Pracodawca, chcąc wypowiedzieć umowę o pracę, może tego jednak dokonać na podstawie udowodnionej niskiej jakości pracy, o ile niska jakość jest prawdziwą przyczyną oraz nie jest incydentalnym lub błahym zdarzeniem, lecz występuje trwale i uniemożliwia dalsze zatrudnienie danego pracownika artystycznego. Od tak dokonanej ewentualnej negatywnej oceny, niezależnie od tego, czy przepis rangi ustawowej wskazuje na formalną możliwość jej kwestionowania w procedurach wewnętrznych pracodawcy, przysługuje droga sądowa<sup>20</sup>. Merytoryczna weryfikacja dokonania oceny pracy jest m.in. przedmiotem rozpoznania sprawy przez sąd pracy. W piśmiennictwie niemieckim wskazuje się, że wypowiedzenie umowy o pracę jest dopiero wówczas skuteczne, jeśli realizuje zasadę *ultima ratio*, tzn. jeśli nie jest możliwe dalsze zatrudnianie pracownika wyłącznie z obiektywnych powodów leżących po stronie pracodawcy, pracownika lub w zachowaniu pracownika<sup>21</sup>.

„Brak [aktualnych] umiejętności” jako przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi artystycznemu pojawiła się w polskim orzecznictwie po raz pierwszy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1999 r. o sygnaturze I PKN 342/99. W tym orzeczeniu Sąd Najwyższy, orzekając co do istoty sprawy, wyraził pogląd, że „[...] ocena poziomu wykonawstwa w zawodach artystycznych ma zawsze przeważająco subiektywny charakter, gdyż nie istnieją obiektywne kryteria, które pozwalałyby udowodnić, iż dany muzyk czy aktor jest bardziej utalentowany od innego i pomimo posiadania jednakowych kwalifikacji, wyrażonych w szczególności dyplomem ukończenia studiów muzycznych bądź aktorskich, osiągnął wyższy stopień zawodowego mistrzostwa”. Teza ta stanowi obecnie punkt odniesienia i została powielona w innych orzeczeniach sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego<sup>22</sup>. Nie wydaje się ona trafna, bowiem Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu *a priori* uznał, że kryteria oceny w przypadku zawodów artystycznych „nie istnieją”.

---

<sup>20</sup> Z. Góral, *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] K. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, LEX: rozdział 10. *Status prawny pracowników samorządowych*.

<sup>21</sup> B. Waas, *Kündigungsschutz und Befristungskontrolle: Optionen für eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts*, [„Ochrona przed wypowiedzeniem i kontrola stosowania umów na czas określony: Możliwości uelastycznienia prawa pracy” – tłum. własne], Norymberga 2007, s. 101.

<sup>22</sup> Zob. wyroki SO w Łodzi: z dnia 10 czerwca 2014 r., VII Pa 138/14; z dnia 25 września 2014 r., VII Pa 250/14; wyrok SN z dnia 24 czerwca 2021, III PSKP 28/21.

## 5. Problem oceny jakości pracy pracownika artystycznego w prawie niemieckim

Interesującym przykładem odmiennego spojrzenia na zagadnienie „braku umiejętności” jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi artystycznemu i braku możliwości ustalenia kryteriów oceny jest wyrok wydany przez odwoławczy sąd pracy II instancji kraju związkowego Saksonii w Chemnitz (*Landesarbeitsgericht Chemnitz*) z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. I Sa 1169/98. Powodem w tym postępowaniu był muzyk orkiestrowy grający na waltorni, któremu pracodawca wypowiedział umowę o pracę, podając jako przyczynę ogólnie sformułowaną „niską jakość pracy polegającą na graniu błędnych dźwięków, problemów z intonacją, niestarannego przygotowania się do prób i koncertu w ramach cyklu 1. koncertu symfonicznego w sezonie artystycznym”. *Prima facie* dostrzegalna jest większa konkretyzacja przyczyny wypowiedzenia niż w sprawie, o której mowa w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. I PKN 342/99. Odwoławczy sąd pracy w Chemnitz uznał, że tak sformułowana przyczyna jest mimo wszystko niewystarczająco konkretna i oddalił apelację pozwanego pracodawcy. Pozwany w toku postępowania twierdził, że powód nie wykonywał właściwie swoich obowiązków, których należało oczekiwać od muzyka orkiestrowego. Niemieckie sądy pracy I i II instancji zgodnie uznały jednak, że takie twierdzenie pozwanego jest bezpodstawne i zbyt ogólne, ponieważ z tego twierdzenia nie wynika jasno, jakie konkretne zarzuty są wysuwane przeciwko powodowi. Pozwany powinien był szczegółowo wyjaśnić, jakich naruszeń obowiązków powód się dopuścił, kiedy i w jaki sposób. W dalszej kolejności *Landesarbeitsgericht* w Chemnitz stwierdza, że „[...] nie wystarczy ogólne stwierdzenie, że powód nie ćwiczył w wystarczającym stopniu i że nie spełniał stawianych mu wymagań oraz to, że powód grał niewłaściwie i wykazywał braki intonacyjne i frazowe. Wywód ten nie znajduje potwierdzenia w przeprowadzeniu dowodu z nagrania”. „[...] Istotne jest twierdzenie, że [...] nie należy oceniać pracy powoda w kategoriach bezwzględnych, lecz należy ją odnieść do całokształtu pracy orkiestry i porównać z pracą innych muzyków, grających na waltorni. W tym kontekście jego praca musiałaby być znacząco gorsza od nich. Powód wykonuje pracę [w] grupie, w której pracownicy wykonują wspólną pracę w taki sposób, że może być ona świadczona tylko przez wszystkich członków poprzez ich współpracę [tzn. jednocześnie – przyp. wł.]. Właśnie od tego zależy, czy powód odstawał swoim poziomem gry w orkiestrze pozwanego. Nie chodzi tylko o indywidualną

jakość pracy powoda, ale o jej wpływ [negatywny – przyp. wł.] na całościową jakość pracy orkiestry pozwanego. Wypowiedzenie umowy mogłoby być zasadne tylko wtedy, gdyby powód swoją złą jakością gry spowodował zniweczenie jakości pracy całej orkiestry”.

Porównując zatem przywołany judykat polskiego Sądu Najwyższego, sygn. I PKN 342/99, do orzeczenia sądu niemieckiego, w pierwszej kolejności zauważalna jest istotna różnica w rozumowaniu obydwu sądów. Sąd niemiecki założył, że kryteria obiektywnej oceny pracy artystycznej istnieją, a obowiązek ich wskazania spoczywa na pracodawcy. Z tego powodu dopuścił i przeprowadził w prowadzonym postępowaniu dowód z opinii biegłego, który polegał na niezależnej ocenie i analizie nagranej płyty CD przez orkiestrę, w której był zatrudniony powód i uczestniczył w nagraniu tej płyty. Ponadto istotny dla sądu niemieckiego był całościowy efekt, tzn. jaki ewentualnie negatywny wpływ miała zarzucana niska jakość pracy powoda na efekt końcowy – w tym wypadku – na nagranie płyty CD przez orkiestrę. Taki tok rozumowania odpowiada opisanej wyżej specyfice pracy artysty.

Dodać należy, że efekt końcowy każdego działania artystycznego orkiestry, chóru, baletu, zespołu aktorskiego, zespołu reżyserskiego nie jest jedynie zasługą jednostkowej pracy konkretnego artysty, lecz całokształtem pracy wielu artystów. Na pytanie o wpływ pracy powoda na efekt końcowy odpowiedzi mogła udzielić jedynie osoba dysponująca wiedzą specjalistyczną, czyli biegły, po wnikliwym przeanalizowaniu całego nagranych materiału dźwiękowego. Współczesna technika nagraniowa umożliwia stworzenie wysokiej jakości fonogramów lub wideogramów. Jest to dla pracodawcy dużym ułatwieniem dowodowym. Możliwe jest także od strony technicznej precyzyjne „wycięcie” partii głosu danego artysty-wykonawcy jako odrębnego kanału dźwiękowego. W tym miejscu należy wskazać, że na gruncie polskiego prawodawstwa podstawową możliwością zabezpieczenia dowodów na fakt „braku umiejętności” lub „niskiej jakości pracy” jest prawo pracodawcy do korzystania z utworów pracowniczych w rozumieniu art. 12 Pr. aut. Na podstawie tego przepisu pracownik, który ma obowiązek tworzenia utworów (np. muzycznych, scenicznych, graficznych itp.), w ramach stosunku pracy (twórczej), bez względu na nazwę stanowiska, przenosi je *ex lege* na pracodawcę<sup>23</sup>. Pracodawca pochodnie nabywa autorskie prawa majątkowe do utworów stworzonych przez pracownika, a zatem ma on nieograniczone prawo rejestrować i dokumentować przebieg pracy

---

<sup>23</sup> P. Zakrzewski, *Utwór i nośnik utworu fotograficznego w działalności muzeów i archiwów kościelnych*, Lublin 2023, s. 350.



artystycznej (np. tworząc fonogramy lub wideogramy) dla własnych celów i w ten sposób, w razie potrzeby, udowodnić ewentualny brak umiejętności lub niską jakość pracy<sup>24</sup>. Ustawodawca niemiecki uregulował problematykę utworów pracowniczych identycznie<sup>25</sup>.

W sprawie I PKN 342/99 polski Sąd Najwyższy uznał jednak, że pracodawca miał prawo dokonać porównania poprzez zorganizowanie powtórnego indywidualnego przesłuchania, a niewzięcie w nim udziału przez powoda potraktować na jego niekorzyść i w konsekwencji oddalić powództwo o przywrócenie poprzednich warunków płacy i pracy oraz orzec, że kryteria oceny pracy artystycznej nie istnieją i tym samym dokonanie takiej oceny nie jest możliwe. Jednak w odniesieniu do kontroli sądowej podanej przyczyny wypowiedzenia, tj. „braku umiejętności”, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[...] sądową kontrolę takiego merytorycznego zarzutu należałoby dopuścić co najwyżej jako element szerszego postępowania dowodowego, w którym pracownik próbowałby wykazać, że zmiana lidera grupy [wskutek wypowiedzenia zmieniającego dokonanego aktualnemu liderowi – przyp. wł.] jest ze strony pracodawcy nadużyciem prawa, gdyż ma na celu jedynie szykanowanie pracownika, co można by sobie, wszakże wyobrazić jedynie w zupełnie wyjątkowych okolicznościach. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z klasycznym przykładem odebrania powodowi funkcji lidera grupy muzyków grających w orkiestrze pozwanej Filharmonii na określonym instrumencie, a konkretnie na kontrabasie. Takie zmiany są z natury rzeczą wyrazem subiektywnej oceny dyrygenta i zarazem dyrektora artystycznego, że dotychczasowy lider nie spełnia jego artystycznych oczekiwań i wyobrażeń o możliwie idealnym brzmieniu orkiestry”.

## 6. Podsumowanie

Jak wspomniałem na początku, zawody artystyczne odpowiadają w większości cechom typologicznym wolnych zawodów. Wykonywanie takiego zawodu w ramach zatrudnienia pracowniczego lub niepracowniczego stanowi jedną z „form jego wykonywania”<sup>26</sup>. W polskim prawie nie istnieje jednolity, ogólny standard stosowa-

---

<sup>24</sup> A. Niewęglowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 12 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Lex [dostęp: 7.12.2023].

<sup>25</sup> § 43 Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273) [§ 43 ustawy z dnia 9 września 1965 r. o prawie autorskim i pokrewnych prawach chronionych, Federalny Dziennik Ustaw I, s. 1273 ze zm., ostatnia zm. przez ustawę z dnia 31 maja 2021 r., Federalny Dziennik Ustaw I, s. 1204 – tłum. własne].

<sup>26</sup> J. Borowicz, *op. cit.*, s. 89.

ny przy normowaniu zasad wykonywania wolnych zawodów<sup>27</sup>, a tym samym zawodów artystycznych. W przypadku tych ostatnich przy ich wykonywaniu w ramach stosunku pracy zastosowanie znajdują ogólne zasady, wynikające z Kodeksu pracy, doktryny prawa pracy oraz orzecznictwa. Trudno zgodzić się z tezą Sądu Najwyższego wyrażoną w wyroku o sygn. I PKN 342/99, że obiektywne kryteria oceny pracy artystycznej nie istnieją i tym samym zaaprobować dowolność działań pracodawcy w przypadku chęci dokonywania ocen umiejętności artystów. Należy podkreślić, że istnieją zaawansowane możliwości sporządzenia dowodów na fakt „braku umiejętności” lub „niskiej jakości pracy” poprzez prawo pracodawcy do tworzenia i korzystania z utworów pracowniczych. Na tym tle trudno się również zgodzić z tezą, że „brak aktualnych umiejętności predysponujących na stanowisko I głosu w grupie kontrabasów” albo „brak uwzględnienia w obsadzie” w przypadku aktorki-lalkarki<sup>28</sup> uzasadniają wypowiedzenie umowy o pracę, gdyż tak sformułowana przyczyna wypowiedzenia jest niekonkretna, a brak merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd pracy pozbawia w istocie każdego pracownika artystycznego podstawowej ochrony prawnej.

Każdy pracownik odwołujący się do sądu pracy od wypowiedzenia umowy o pracę nie powinien udowadniać, że był szykanowany, lecz to pracodawca powinien udowodnić, że podana przez niego przyczyna wypowiedzenia jest konkretna, prawdziwa, uzasadniona, zrozumiała dla pracownika w chwili wypowiedzenia umowy o pracę. Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. I PKN 428/99 orzekł, że „[...] Nie mogą stanowić kryterium oceny oczekiwania pracodawcy, o których pracownik nie wie zawierając umowę o pracę i o których pracodawca nie informuje go w czasie trwania stosunku pracy”. Na tym tle sformułowanie, że „dotychczasowy lider nie spełnia jego artystycznych oczekiwań i wyobrażeń o możliwie idealnym brzmieniu orkiestry” wydaje się twierdzeniem niekonkretnym, gdyż nieokreślone oczekiwania i niesprecyzowane wyobrażenia pracodawcy zatrudniającego artystów nie mogą stanowić obiektywnego kryterium oceny pracy i jej wyników ani tym samym być uzasadnieniem dla skutecznego wypowiedzenia umowy o pracę.

Z tego powodu, stosownie do brzmienia art. 45 § 1 k.p. i utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie poglądu dotyczących tego, jak powinna być sformułowana przyczyna wypowiedzenia umowy o pracę, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy w pełnym zakresie także do stosunków pracy pracowników artystycznych, nie

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>28</sup> Zob. wyrok SN z dnia 2 października 2002 r., I PKN 374/01.

istnieje bowiem żaden przepis szczególny, który przyzwałałby pracodawcy zatrudniającemu artystów na dowolne traktowanie kryteriów oceny pracy pracowników artystycznych. Z tego powodu wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi artystycznemu dokonane z powodu niekonkretnie sformułowanego „braku umiejętności” nie powinno korzystać z ochrony.

## Bibliografia

### Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2023 r. poz. 1465.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2024 r. poz. 87.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.
- Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273).

### Wykaz orzecznictwa

- Uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 października 2018 r. w sprawie C-331/17.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1984 r., I PRN 79/84.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., I PKN 428/99.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1999 r., I PKN 342/99.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2002 r., I PKN 374/01.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2015 r., II PK 87/14.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2017 r., II PK 184/16.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2021 r., III PSKP 28/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 10 czerwca 2014 r., VII Pa 138/14.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 25 września 2014 r., VII Pa 250/14.
- Wyrok Landesarbeitsgericht (sądu krajowego) w Chemnitz z dnia 21 czerwca 2000 r., 1 Sa 1169/98.

### Literatura

- Borowicz J., *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy*, Wrocław 2020.
- Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2021.
- Góral Z., *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] K. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy. Tom XI. Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.

- Maniewska E., *Obowiązki dotyczące organizacji, wykonywania i oceny pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.
- Nałęcz M., [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
- Niewęglowski A., *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Szurgacz H., *Czy pracownikowi przysługuje roszczenie o nagrodę (art. 105 k.p.)?*, [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013.
- Waas B., *Kündigungsschutz und Befristungskontrolle: Optionen für eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts*, Norymberga 2007.
- Zakrzewski P., *Utwór i nośnik utworu fotograficznego w działalności muzeów i archiwów kościelnych*, Lublin 2023.
- Zwoleńska A., *Pojęcie obowiązku prawnego a obowiązki pracownika*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.

### Źródła internetowe

- International Federation of Musicians, *Re-auditions in symphony orchestras*, October 2011, [https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/recommandation\\_auditions\\_EN.pdf](https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/recommandation_auditions_EN.pdf) [dostęp: 1.08.2023].
- Słownik języka polskiego*, hasło „artyzm”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/artyzm.html> [dostęp: 24.05.2023].
- Słownik języka polskiego*, hasło „ocenywanie”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ocenywanie.html> [dostęp: 5.04.2023].

Karolina Chabasińska

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii**ORCID: 0000-0002-7560-2693*

## Kilka uwag o katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę

Several comments about the catalogue of events resulting in expiration of the employment contract

### Streszczenie

Charakter katalogu przyczyn skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę wywołuje wiele kontrowersji w doktrynie i judykaturze. Część przedstawicieli doktryny uważa, że katalog ten nosi znamiona zamkniętego, inni natomiast podważają tę tezę, twierdząc, że skutek taki wywołują również inne zdarzenia, niż te wskazane w Kodeksie pracy i przepisach szczególnych. Autorka analizuje charakter katalogu przyczyn wygaśnięcia umowy o pracę w wypowiedziach nauki i judykatury, prowadzi rozważania dotyczące przedmiotowego katalogu w świetle wykładni art. 63 Kodeksu pracy oraz wyciąga wnioski co do kształtu regulacji prawnej.

### Słowa kluczowe

wygaśnięcie umowy o pracę, katalog zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę

### Abstract

The character of the catalogue of events resulting in expiration of the employment contract causes much controversy in the doctrine and judicature. Some of the doctrine's representatives consider that this catalogue is closed, while others undermine this thesis by claiming that other situations besides those indicated in the Labour Code and special provisions also trigger such an effect. The author analyses the character of the catalogue of causes for expiration of the employment contract in the statements of science and judicature, analyses the catalogue in the light of interpretation of Article 63 of the Labour Code and draws conclusions about the form of the legal regulation.

### Keywords

expiration of the employment contract, the catalogue of events resulting in expiration of the employment contract

## 1. Wprowadzenie

Ustanie stosunku pracy jest instytucją prawną obejmującą rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy<sup>1</sup>. O ile do rozwiązania dochodzi na skutek jednostronnej bądź dwustronnej czynności prawnej, to wygaśnięcie jest instytucją prawa pracy prowadzącą do ustania zatrudnienia wskutek zdarzeń, które nie są czynnościami prawnymi. W przeciwieństwie do rozwiązania stosunku pracy, które jest konsekwencją dokonania określonej czynności prawnej, wygaśnięcie nie wymaga odrębnego oświadczenia woli jednej lub obydwu stron stosunku pracy. Nie ma tym samym możliwości, aby którakolwiek ze stron stosunku pracy uchyliła się od przewidzianego przez prawo skutku w postaci ustania stosunku pracy, np. na mocy porozumienia stron czy też jednostronnego oświadczenia woli *etc.* Nie jest również konieczne podjęcie dodatkowych czynności prawnych przez którąkolwiek ze stron (czynności, które podejmowane są przez pracodawcę bądź osobę przez niego upoważnioną mają charakter wyłącznie techniczno-ewidencyjny).

Początkowo przepisy prawa pracy nie posługiwały się wprost pojęciem wygaśnięcia stosunku pracy czy też ściślej umowy o pracę. Część doktryny przyjmowała też, że instytucję wygaśnięcia stosunku pracy można wyinterpretować z powszechnie obowiązujących przepisów (pomimo nienazywania ich wprost wygaśnięciem), inni natomiast twierdzili, że wygaśnięcie jest jednym z rodzajów rozwiązania stosunku pracy<sup>2</sup>. Dopiero w 1975 r. wraz z wejściem w życie kodeksu pracy<sup>3</sup> usystematyzowano katalog takich zdarzeń, regulując w sposób jednoznaczny, w jakich przypadkach nastąpi wygaśnięcie stosunku pracy.

Pierwotnie umowa o pracę wygasła w przypadku porzucenia pracy przez pracownika (art. 64-65 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>4</sup>), z powodu nieobecności pracownika ze względu na tymczasowe aresztowanie (art. 66 k.p.) oraz w przypadku, gdy pracownik nie zgłosi swojego powrotu do pracy z urlopu bezpłatnego, który udzielony został w związku z wyborem, w przeciągu siedmiu dni od ustania kadencji (art. 74 k.p.). Jednak na mocy ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Z. Kubot, *Ustanie stosunku pracy*, [w:] H. Szurgacz (red.), Z. Kubot, T. Kuczyński, A. Tomanek, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, wyd. V, Warszawa 2017, s. 118.

<sup>2</sup> M. Święcicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1969, s. 217; Z. Salwa, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1971, s. 140 i n.

<sup>3</sup> J. Stelina, *Ewolucja kodeksowej regulacji wygaśnięcia stosunku pracy*, „*Studia Iuridica Lublinsia*” 2015, vol. XXIV, no. 3, *Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Teresie Liszcz*, s. 223.

<sup>4</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, dalej również jako „k.p.” albo „Kodeks pracy”.

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. Nr 24, poz. 110.

zarówno art. 64 k.p., jak i art. 65 k.p. regulujące porzucenie pracy utraciły moc, a do katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem stosunku pracy dodano śmierć pracodawcy (art. 63<sup>2</sup> k.p.) oraz śmierć pracownika (art. 63<sup>1</sup> k.p.) funkcjonujące w podobnym kształcie do chwili obecnej. Wykreślenie porzucenia pracy z katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę jest niejednolicie oceniane przez przedstawicieli doktryny<sup>6</sup>, nie mniej nie jest to tematem niniejszych rozważań.

W obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 63 k.p. umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych. Treść przywołanego przepisu wskazuje wprawdzie, że dotyczy on umowy o pracę, jednakże większość doktryny odnosi go również do innych podstaw nawiązania stosunku pracy, tj. mianowania, wyboru i powołania<sup>7</sup>. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie od lat toczy się spór wokół charakteru katalogu przypadków wygaśnięcia stosunku pracy. Część przedstawicieli doktryny uważa, że jest on katalogiem zamkniętym, inni są zwolennikami odmiennej koncepcji. Przywołany przepis art. 63 k.p. nie zawiera bowiem enumeratywnego wyliczenia przypadków wygaśnięcia umowy o pracę, a wyłącznie wskazuje, że przypadki te zostały określone w Kodeksie pracy i przepisach szczególnych, stanowiąc tym samym niejako podstawę do przyjętych rozważań. Podkreślić należy, że przez „przepisy szczególne” należy rozumieć przepisy o randze ustawowej, nie utożsamiając ich z tzw. swoistymi źródłami prawa pracy. Wygaśnięcie umowy o pracę nie może bowiem stanowić przedmiotu układów zbiorowych pracy, regulaminów czy porozumień zbiorowych<sup>8</sup>.

Ukształtowane koncepcje mają doniosłość nie tylko teoretyczną, ale przede wszystkim praktyczną, o czym będzie mowa szerzej w dalszej części opracowania. Autorka pragnie również wskazać, że ze względu na niewielkie ramy niniejszego opracowania rozważania skupią się wyłącznie na wygaśnięciu umowy o pracę jako jednej z podstaw nawiązania stosunku pracy, kładąc szczególny nacisk na charakter katalogu zdarzeń prowadzących do jej wygaśnięcia.

---

<sup>6</sup> Zwolennikiem przywrócenia instytucji porzucenia pracy do Kodeksu pracy jest m.in. Krzysztof Walczak, zdaniem którego powrót do tejże regulacji przełożyłby się na wzmocnienie pozycji pracodawcy, bowiem nie musiałby przeprowadzać on procedury rozwiązania stosunku pracy, unikając niejednokrotnie trudności związanych chociażby z doręczeniem oświadczenia o wypowiedzeniu umowy o pracę (zob. K. Walczak, *Porzucenie pracy – teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 4, s. 176). Przeciwny pogląd prezentuje natomiast Jakub Stelina, twierdząc, że zmiana to była od dawna oczekiwana i nie budziła sprzeciwu w doktrynie.

<sup>7</sup> Zob. np. L. Florek, *Komentarz do art. 63 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 415.

<sup>8</sup> A. Sobczyk, *Komentarz do art. 63 k.p.*, [w:] A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 382.

## 2. Charakter katalogu przyczyn wygaśnięcia umowy o pracę w wypowiedziach nauki i judykatury

Charakter katalogu przyczyn skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie pozostaje sporny<sup>9</sup>, a w przedmiocie tym nie zostało wypracowane jednolite stanowisko<sup>10</sup>. W sprawie tej ukształtowały się dwa poglądy. Zwolennicy pierwszego z nich przyjmują, że katalog ten nosi cechy zamkniętego, co oznacza, że przypadki skutkujące wygaśnięciem umowy o pracę określone są w sposób wyczerpujący<sup>11</sup>. Oznacza to, że skutek w postaci wygaśnięcia nastąpi jedynie wówczas, gdy zostanie to wprost określone przepisami, czy to Kodeksu pracy, czy to przepisami szczególnymi, a gwarantem tego jest przepis art. 63 k.p. Następstwa tego nie mogą spowodować inne zdarzenia, z którymi ustawa takiego skutku nie łączy<sup>12</sup>. Innymi słowy, wygaśnięcie umowy o pracę wystąpi wyłącznie wtedy, gdy zostanie to w taki sposób określone przez ustawodawcę. Jednocześnie niemożliwe jest stosowanie wykładni rozszerzającej ten katalog ani uchylene się od przewidzianego przez prawo skutku w postaci ustania stosunku pracy<sup>13</sup>. Pogląd ten aprobowany jest również przez część judykatury. I tak na przykład Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9 marca 2016 r., III AUa 735/15, stwierdził jednoznacznie, że wygaśnięcie umowy o pracę nie może być przyjmowane w sposób dowolny lub domniemany, skoro art. 63 k.p. wskazuje, że umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych<sup>14</sup>. Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 lipca 2015 r., III AUa 572/14, stwierdzając, że „zarówno kodeks pracy jak i przepisy szczególne zawierają zamknięty katalog przyczyn powodujących wygaśnięcie stosunku pracy, wśród których brak regulacji wskazującej, że stosunek

---

<sup>9</sup> Przeciwny pogląd prezentuje m.in. B. Cudowski, zdaniem którego doktryna prawa pracy zajmuje w tej kwestii jednolite stanowisko, przyjmując, że zdarzenia powodujące wygaśnięcie stosunku pracy zostały określone w prawie pracy w sposób wyczerpujący.

<sup>10</sup> M. Gersdorf, *Komentarz do art. 63 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 431.

<sup>11</sup> J. Drobot, *Wygaśnięcie stosunku pracy z przyczyny nieujętej w przepisach prawa – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r., III PZP 11/16*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2019, t. XXV, s. 209.

<sup>12</sup> B. Cudowski, *O niektórych kontrowersjach w sprawie ustalenia sposobu ustania stosunku pracy*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2010, nr 12, s. 3.

<sup>13</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r., I PK 160/07, wskazał, że „sankcji wygaśnięcia stosunku pracy nie można w żadnym razie domyślać się lub wywodzić w drodze wykładni per analogiam”.

<sup>14</sup> Wyrok SA w Białymstoku z dnia 9 marca 2016 r., III AUa 735/15, LEX nr 2065051.



pracy wygasa na skutek zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot zatrudniający pracownika”<sup>15</sup>.

Część przedstawicieli doktryny<sup>16</sup> aprobuje zgoła odmienny pogląd, a mianowicie koncepcję otwartego katalogu przypadków wygaśnięcia umowy o pracę. Zwolennikiem tej koncepcji jest m.in. Jakub Stelina. W jego przekonaniu teza o zamkniętym ustawowo katalogu przypadków wygaśnięcia stosunku pracy nie jest prawidłowa, a skutek taki powodują również niektóre zdarzenia, z którymi prawo nie łączy skutku wygaśnięcia, jak na przykład ubezwłasnowolnienie całkowite pracownika czy też zjednoczenie w jednej osobie przymiotu pracownika i pracodawcy<sup>17</sup>. Autor ten podważa zasadność przepisu art. 63 k.p.<sup>18</sup> oraz proponuje, aby albo skatalogować wszystkie przypadki skutkujące wygaśnięciem w Kodeksie pracy, bez odwołania do przepisów szczególnych (nie wiadomo jednak, jak słusznie zauważa, czy jest to w ogóle możliwe), albo uchylić art. 63 k.p., co w jego przekonaniu nie wywoła jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, bowiem przepis ten i tak nie jest zbyt rygorystycznie przestrzegany<sup>19</sup>. Podobnie Arkadiusz Sobczyk, co prawda nie negując wyrażanego w literaturze poglądu co do zamkniętego katalogu przypadków prowadzących do wygaśnięcia umowy o pracę, wskazuje, że kwestia ta pozostaje otwarta, powołując się jednocześnie na orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>20</sup>, który zdecydowanie podzielił w tym przedmiocie doktrynę prawa pracy. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09<sup>21</sup>, Sąd Najwyższy stwierdził, że stosunek pracy współnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącego prezesem jej jednoosobowego zarządu wygasa z chwilą nabycia przez niego wszystkich udziałów w tej spółce. Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, że co prawda brzmienie art. 63 k.p. zdaje się wskazywać, że zdarzenia powodujące wygaśnięcie umowy o pracę zostały określone w prawie pracy wyraźnie i wyczerpująco, niemniej jednak w judykaturze Sądu Najwyższego przyjmowało się i przyjmuje, że obowiązujące przepisy, a w szczególności Kodeks pracy, nie regulują wprost wszystkich przypadków wygaśnięcia stosunku pracy jako podstawy jego ustania<sup>22</sup>. Co interesujące, w przywołanej uchwale Sąd Najwyższy przytoczył orzeczenia, w których uznano, że umowa o pracę na czas

<sup>15</sup> Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 lipca 2015 r., III AUa 572/14, LEX nr 1927598.

<sup>16</sup> Pogląd ten obecny jest również w orzecznictwie.

<sup>17</sup> J. Stelina, *op. cit.*, s. 223.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 233–234.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 382.

<sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09, LEX nr 987623.

<sup>22</sup> Zob. uzasadnienie orzeczenia powołanego w przypisie poprzednim.

określony wygasa z upływem terminu, na jaki została zawarta, gdyż do ustania stosunku pracy wskutek rozwiązania umowy o pracę może dojść tylko w wyniku wyraźnej lub dorozumianej czynności prawnej pracodawcy lub pracownika<sup>23</sup>. Jednakże stanowisko to wyrażono bez bliższego uzasadnienia. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym kwestia ta nie powinna rodzić wątpliwości ze względu na brzmienie art. 30 § 1 pkt 4 k.p., który statuuje wprost, że umowa o pracę rozwiązuje się (a nie wygasa) z upływem czasu, na który była zawarta.

Sąd Najwyższy również w innych orzeczeniach przyjął, że o kwalifikacji sposobu ustania (rozwiązania lub wygaśnięcia) stosunku pracy będą decydowały okoliczności faktyczne sprawy<sup>24</sup>, uznając tym samym, że katalog zdarzeń skutkujących wygaśnięciem tego stosunku ma charakter otwarty. Według niego możliwe jest przyjęcie, że w pewnych nietypowych i nieuregulowanych wprost w przepisach okolicznościach doszło do wygaśnięcia stosunku pracy<sup>25</sup>. Przywołana linia orzecznicza jest jednak krytykowana. I tak na przykład zdaniem Bogusława Cudowskiego nabycie wszystkich udziałów przez prezesa jednoosobowego zarządu spółki skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę za dorozumianym porozumieniem stron i brak jest podstaw do przyjęcia, że w tym przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku pracy<sup>26</sup>. W judykaturze dominuje natomiast pogląd, że stosunek pracy współnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącego prezesem jej jednoosobowego zarządu wygasa z chwilą nabycia przez niego wszystkich udziałów w tej spółce<sup>27</sup>.

Można zasygnalizować, że w orzecznictwie sądowym wystąpił również problem odwrotnej natury, a mianowicie: czy zdarzenia prawne powodujące, zgodnie z ustawą, skutek wygaśnięcia stosunku pracy nie stanowią w istocie jego rozwiązania? Problem ten został zauważony chociażby na kanwie wygaśnięcia stosunku pracy pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych i pracowników Agencji Rynku Rolnego wskutek niezaproponowania nowych warunków zatrudnienia<sup>28</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19<sup>29</sup>, zauważył sprzeczność tej konstrukcji z wygaśnięciem stosunku pracy, poddając refleksji, czy nie jest to „zakamuflowane” rozwiązanie umowy o pracę (mając na uwadze istotę tego przypadku,

---

<sup>23</sup> M.in. wyrok SN z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 174/99; wyrok SN z dnia 10 września 1999 r., II UKN 7/99; wyrok SN z dnia 8 czerwca 2001 r., I PKN 490/00.

<sup>24</sup> Zob. m.in. uchwałę SN z dnia 1 lutego 2017 r., III PZP 11/16, OSNP 2017/6/65.

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

<sup>26</sup> B. Cudowski, *op. cit.*, s. 6.

<sup>27</sup> Zob. m.in. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09, OSNP 2011/19-20/258.

<sup>28</sup> Art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 624).

<sup>29</sup> Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19, LEX nr 3071522.

a nie samą nazwę). Sąd Najwyższy ostatecznie przyjął, że brak zaproponowania nowych warunków pracy stanowi przyczynę niedotyczącą pracownika, wyczerpując jednocześnie znamiona rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy<sup>30</sup>.

Warto również odnotować, że zwolennicy koncepcji otwartego katalogu przyczyn wygaśnięcia stosunku pracy kwalifikowali do tych zdarzeń również likwidację pracodawcy. Pogląd ten jednak został zakwestionowany w judykaturze. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 2001 r., I PKN 830/00, jednoznacznie przesądził, że likwidacja pracodawcy nie jest zdarzeniem powodującym wygaśnięcie stosunku pracy. Zakończenie stosunku pracy wymaga w tym przypadku rozwiązania umowy o pracę w sposób prawem przewidziany<sup>31</sup>. Na kanwie tej sprawy ujawniły się również głosy, jakoby wskazana optyka była błędna, bowiem orzeczenie to dotyczyło pracodawcy będącego osobą fizyczną. Zdaniem Arkadiusza Sobczyka wyrok ten nie może być traktowany jako aktualny dla sytuacji, w której z rejestru zostanie wykreślony podmiot będący osobą prawną. W takim przypadku, w jego przekonaniu, stosunek pracy wygasa<sup>32</sup>. Odmienne stanowisko (tj. aprobujące tezę Sądu Najwyższego) prezentował chociażby Bogusław Cudowski<sup>33</sup>. Skoro zakład pracy lub jego część nie zostaną przejęte przez innego pracodawcę, to konieczne jest rozwiązanie umowy poprzez jej wypowiedzenie lub na mocy porozumienia stron<sup>34</sup>.

Wymaga podkreślenia, że rozważania teoretycznoprawne oscylujące wokół charakteru katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę przekładają się wprost na sferę praktyczną tegoż zagadnienia. Tryb ustania stosunku pracy ma bezpośredni wpływ na ewentualne roszczenia i uprawnienia pracownicze. W przypadku stwierdzenia, że stosunek pracy wygasł, pracownik nie ma możliwości

<sup>30</sup> Zob. uzasadnienie orzeczenia powołanego w przypisie poprzednim.

<sup>31</sup> Wyrok SN z dnia 5 września 2001 r., I PKN 830/00, LEX nr 49684; podobnie wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2013 r., III AUa 2079/12, LEX nr 1415830.

<sup>32</sup> A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 383.

<sup>33</sup> B. Cudowski, *op. cit.*, s. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*. Według M. Zielińskiego można wyodrębnić dwa modele przerwania więzi łączącej pracownika i pracodawcę. Po pierwsze, stosunek łączący pracodawcę i pracownika może wygasnąć na skutek upływu terminu, chyba że wcześniej zostaną zaproponowane pracownikowi nowe warunki pracy lub płacy. W takim przypadku zdarzeniem prawnym prowadzącym do wygaśnięcia stosunku pracy jest konkludentne oświadczenie woli pracodawcy (choć pozornie wydaje się, że zdarzeniem tym jest upływ czasu przewidzianego w danym przypadku przez ustawodawcę). Kolejno, możliwa jest również formuła, w której ustawodawca wiąże ustanie stosunku pracy ze zdarzeniem wcześniejszym niż ustawa, która skutek taki przewidziała, co miało miejsce chociażby w przypadku osób, które złożyły jeszcze przed wejściem w życie ustawy oświadczenie potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990.

uzyskania chociażby odprawy pieniężnej, która w pewnych przypadkach przysługuje w razie rozwiązania umowy o pracę<sup>35</sup>. Dodatkowo, tryb ustania stosunku pracy może przesądzać o prawie do powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko<sup>36</sup> czy też wysokości wynagrodzenia<sup>37</sup>. Zagadnienie roszczeń przysługujących pracownikowi w razie naruszenia przepisów dotyczących wygaśnięcia umowy o pracę pozostaje również sporne. Zgodnie z art. 67 k.p. w przypadku ich naruszenia stosuje się odpowiednio przepisy regulujące uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia. Wymaga jednak podkreślenia, że zdaniem Sądu Najwyższego nie jest możliwe w takim przypadku żądanie ustalenia istnienia stosunku pracy na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>38</sup>, bowiem nie jest to roszczenie alternatywne w stosunku do uprawnień pracownika przysługujących mu z mocy art. 67 k.p.<sup>39</sup> Pracownik może domagać się wyłącznie przywrócenia do pracy oraz odszkodowania w wysokości określonej w art. 57 i n. k.p. Nie przysługuje mu wynagrodzenie za gotowość do pracy<sup>40</sup>.

Na tle art. 67 k.p. powstał jeszcze jeden problem, a mianowicie, czy ma on zastosowanie do wszystkich zdarzeń skutkujących wygaśnięciem stosunku pracy określonych w ustawodawstwie prawa pracy, czy wyłącznie do tych przewidzianych w Kodeksie pracy. Zdanie pierwsze przywołanej regulacji odnosi się bowiem do naruszenia przepisów oddziału 7. Należy jednak pamiętać, że we wspomnianym oddziale 7 rozdziału II działu drugiego k.p. usytuowany jest art. 63 k.p., który obejmuje również przypadki wygaśnięcia, które zostały usytuowane poza k.p., oraz zdarzenie, o którym mowa w art. 74 k.p. Stwierdzić zatem należy, że roszczenia pracownika przysługujące mu z mocy art. 67 k.p. mają zastosowanie także w przypadkach „pozakodeksowych”. Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy, zdaniem którego „treść art. 67 k.p. *prima facie* sugeruje wprawdzie, że prawo postulatywne dotyczy tylko przypadków wygaśnięcia wskazanych w Kodeksie pracy, jednak przy bliższym oglądzie okazuje się, że tak nie jest. W art. 63 k.p. wskazano, że umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w Kodeksie oraz przepisach

---

<sup>35</sup> Np. w związku z rozwiązaniem stosunku pracy w ramach grupowego zwolnienia, pracownikowi przysługuje odprawa pieniężna w wysokości, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1969).

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 73 § 2 k.p. stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu.

<sup>37</sup> B. Cudowski, *op. cit.*, s. 7.

<sup>38</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, dalej również jako „k.p.c.” albo „Kodeks postępowania cywilnego”.

<sup>39</sup> Wyrok SN z dnia 20 marca 2008 r., II PK 211/07, OSNP 2009, nr 15–16, poz. 193.

<sup>40</sup> Wyrok SN z dnia 29 marca 1978 r., I PR 20/78, OSNCP 1978, nr 11, poz. 215.

szczególnych. Oznacza to, że zwrot «naruszenie przepisów niniejszego oddziału» z art. 67 k.p., przez rozszerzenie zawarte w art. 63 k.p. odnosi się do wygaśnięcia stosunku pracy wskazanego w Kodeksie pracy, a także zawartego w przepisach szczególnych. Oznacza to, że «naruszenie przepisów» statuujące prawo pracownika do roszczeń rozciągnięte zostało także na przepisy szczególne (pozakodeksowe)». Znaczący to tyle, że pracownikowi, także w przypadkach «pozakodeksowego» wygaśnięcia umowy o pracę, przysługuje droga sądowa<sup>41</sup>. Pogląd ten z całą pewnością należy zaaprobować.

### 3. Katalog przyczyn wygaśnięcia umowy o pracę w świetle wykładni art. 63 k.p.

Aby ustalić prawidłowe znaczenie przepisu prawnego, konieczne jest dokonanie zespołu czynności. Zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* (to, co jasne, nie wymaga interpretacji) wykładnia czy też interpretacja prawa powinna nastąpić, gdy przepis ten budzi wątpliwości<sup>42</sup>. W tym celu konieczne jest odwołanie się do dyrektyw wykładni. Istnieją różne klasyfikacje oraz typy wykładni, jednak jednym z najbardziej rozpowszechnionych jest podział na wykładnię językową, systemową i funkcjonalną<sup>43</sup>. Możliwa jest też sytuacja, w której interpretacja przepisu prawnego będzie różniła się w zależności od zastosowanej dyrektywy wykładni. Dlatego też prymat przyznano wykładni językowej, natomiast charakter pomocniczości przypisuje się wykładni systemowej i funkcjonalnej<sup>44</sup> (stosowane są wówczas, gdy wykładnia językowa nie jest wystarczająca do rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych).

W ramach wykładni językowej mieszczą się różne narzędzia interpretacyjne norm prawnych<sup>45</sup>. Szczególne znaczenie przypisuje się definicjom legalnym, którymi posługuje się ustawodawca w aktach prawnych. Służą one nie tylko eliminacji przyjmowania różnych znaczeń poszczególnych określeń, ale także, a może przede wszystkim, zawężeniu możliwych ich interpretacji. W przypadku braku definicji legalnej pojawia się bowiem problem, zgodnie z zasadami jakiego języka interpretować daną kwestię (język ogólny, potoczny, język prawny, prawniczy itp.).

---

<sup>41</sup> Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2020 r., III PK 167/19, LEX nr 3270559.

<sup>42</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 136.

<sup>43</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 244. Też: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 68.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 69.

<sup>45</sup> Z. Tobor, *Wykładnia prawa*, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020, s. 300.

W jej ramach mieści się kilkanaście wskazówek, które służą ustaleniu rozumienia określonych zwrotów<sup>46</sup>. Wśród nich należy wskazać chociażby domniemanie języka potocznego, zakaz dokonywania wykładni synonimicznej, zakaz wykładni homonimicznej, zakaz wykładni *per non est* oraz *lege non distinguente*<sup>47</sup>.

Przy zachowaniu powyższych zasad wykładni językowej analiza art. 63 k.p. prowadzi do konstatacji, że umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w k.p., ale też w przepisach szczególnych. Interpretacja opisywanej normy wskazuje zatem na katalog zamknięty przypadków skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę. Tezę tę zdaje się potwierdzać zastosowany spójnik współrzędny „oraz”, który jako nieodmienna część mowy jest spójnikiem łącznym spełniającym zgodnie z zasadami języka polskiego funkcję tożsamą do spójnika „i”. Wykładnia językowa potwierdza tym samym zasadność przyjęcia przez większość doktryny i orzecznictwa charakteru zamkniętego katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę. Trudno zatem poszukiwać powodów odejścia od wykładni językowej w przypadku normy art. 63 k.p. Sąd Najwyższy słusznie przyjął w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r., III PK 4/19, że „odejście od wykładni językowej, mimo jednoznaczności brzmienia przepisu, jest możliwe, jeśli dosłowne jego brzmienie prowadzi do niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, a przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne lub etyczne (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18, LEX nr 2729826)”<sup>48</sup>. Pomimo że w opisywanym przypadku brak jest takich racji, w orzecznictwie znaleźć można tezy aprobujące stanowisko zakładające, iż obowiązujące regulacje prawne nie przewidują wprost wszystkich przypadków wygaśnięcia stosunku pracy (o czym była już mowa szerzej i co ma miejsce chociażby w przypadku nabycia wszystkich udziałów przez wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącego jednocześnie prezesem jednoosobowego zarządu). Wydaje się jednak, że mając na uwadze chociażby zasadę pewności prawa, nie jest celowe odchodzenie od wykładni językowej w przedmiotowym przypadku, tym bardziej, że tryb ustania stosunku pracy ma bezpośredni wpływ na ewentualne roszczenia i uprawnienia pracownicze.

Wykładnia systemowa pełni niejako rolę subsydiarną w stosunku do wykładni językowej (nie może być samodzielną podstawą do nadania określonego znaczenia normy prawnej)<sup>49</sup>. Może jednak w przypadkach spornych przesądzić o niestosowa-

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 303.

<sup>47</sup> Por. Z. Tobor, *op. cit.*, s. 303–304.

<sup>48</sup> Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19, LEX nr 3071522.

<sup>49</sup> L. Morawski, *Wstęp...*, s. 148. Odmienne: Z. Tobor, *op. cit.*, s. 306.

niu języka potocznego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w danym państwie istnieje zbiór norm, który jest w określony sposób uporządkowany<sup>50</sup>. Istnieją chociażby zasady prawa, które odnoszą się do całości systemu prawa, a nie wyłącznie do jakiejś jego części. Niemożliwa jest również interpretacja normy w sprzeczności z innymi przepisami prawa. Pożądane jest jednak nieograniczanie się wyłącznie do literalnego brzmienia przepisu, stąd przy interpretacji art. 63 k.p. konieczne wydaje się pomocnicze sięgnięcie do wykładni systemowej. Jak już wskazano, ustawodawca posługuje się wygaśnięciem nie tylko w Kodeksie pracy, ale także w innych przepisach o randze ustawowej. Interpretator nie może zatem ograniczyć się wyłącznie do norm Kodeksu pracy. Zastosowanie wykładni systemowej, zaraz obok językowej, potwierdza zatem prawidłowość tezy o zamkniętym katalogu przyczyn skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę.

Powyższe potwierdza również wykładnia funkcjonalna, czyli wykładnia, która nakazuje uwzględniać przy interpretacji norm prawnych również ich kontekst społeczny czy rolę ekonomiczną. Stosowana również pomocniczo, uwzględnia także celową działalność prawodawczą. Zgodnie z powyższym wydaje się, że gdyby wola ustawodawcy było otwarcie czy rozszerzenie katalogu, o którym mowa w art. 63 k.p., wówczas zastosowana zostałaby inna konstrukcja brzmienia czy funktor, ewentualnie nastąpiłaby nowelizacja omawianej regulacji, co jednak na przestrzeni lat nie miało miejsca. Wykładnia funkcjonalna zakłada jednak uwzględnienie zmian społeczno-gospodarczych, przy założeniu, że znaczenie norm powinno ulegać nieustannym modyfikacjom. W tym kontekście może okazać się celowe uwzględnienie również innych zdarzeń, których ustawodawca pierwotnie nie przewidział, a których ziszczenie powinno jednak wywołać skutek w postaci wygaśnięcia.

#### **4. Wnioski co do kształtu regulacji prawnej**

Przede wszystkim niezbędne wydaje się pozostanie przy konstrukcji wyraźnego rozróżnienia rozwiązania i wygaśnięcia umowy o pracę jako instytucji co prawda wywołujących podobny skutek prawny w postaci ustania stosunku pracy, jednakże różniących się w zakresie przyczyn, których wystąpienie będzie ten skutek wywoływało. Po pierwsze zatem, konieczna jest konsekwencja doktryny i judykatury w stosowaniu terminologii, a także popularyzacja wiedzy w tym zakresie. Po wtóre, już od samego ustawodawcy należałoby oczekiwać konsekwencji w posługiwaniu się

---

<sup>50</sup> *Ibidem.*

tymi pojęciami, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności instytucji wygaśnięcia i rozwiązania umowy o pracę, czy szerzej – stosunku pracy. Ustawodawca nader często posługuje się wygaśnięciem stosunku pracy chociażby przy okazji wprowadzania różnorodnych zmian czy reform w administracji publicznej. Rozwiązanie takie zostało przewidziane m.in. w ustawie z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>51</sup>. Zgodnie z art. 27 ust. 3 tej ustawy stosunki pracy z pracownikami urzędów obsługujących regionalnych inspektorów celnych (regionalne inspektoraty celne) oraz urzędu obsługującego Generalnego Inspektora Celnego (Generalny Inspektorat Celny) wygasły po upływie trzech miesięcy od dnia przejścia do nowego urzędu, jeśli przed upływem tego terminu nie zostały zaproponowane im nowe warunki pracy i płacy, a także w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy, które zostały im we wskazanym terminie zaproponowane. Podobna sytuacja miała miejsce przy okazji utworzenia ministerstwa obsługującego ministra właściwego do spraw nauki. Pracownicy znoszonego urzędu Komitetu Badań Naukowych stali się pracownikami tego ministerstwa – stosunki pracy pracowników wygasły po upływie trzech miesięcy od dnia przejścia do ministerstwa obsługującego ministra właściwego do spraw nauki, w sytuacji gdy przed upływem wspomnianego terminu nie zostały zaproponowane im nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres, a także w przypadku ich nieprzyjęcia<sup>52</sup>. Oczywiście instytucja wygaśnięcia jest na tyle specyficzna, że szeroko rozumiane transformacje ustrojowe co do zasady nie wpływają na nią w sposób bezpośredni, jednak nie oznacza to, że pozostaje ona całkowicie obojętna na zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze<sup>53</sup>. Traktowana jest jednak niekonsekwentnie, niejednokrotnie jako narzędzie dogodne do przeprowadzania reform administracji publicznej<sup>54</sup>.

W moim przekonaniu obie przedstawione koncepcje (tj. koncepcja otwartego i zamkniętego katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę) nie są pozbawione wad. Z jednej strony utrzymanie w mocy art. 63 k.p. w jego aktualnym brzmieniu może sugerować (jak zresztą twierdzi większość przedstawicieli doktryny), że ma on charakter zamknięty. Tym samym jako skutkujące wygaśnięciem umo-

<sup>51</sup> T.j. Dz. U z 2002 r. Nr 89, poz. 804 z późn. zm.

<sup>52</sup> Art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy o Komitecie Badań Naukowych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 39, poz. 335). Podobnie: art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 167).

<sup>53</sup> K. Stopka, *Wygaśnięcie stosunku pracy*, [w:] K. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 14, *Historia polskiego prawa pracy*, Warszawa 2021, s. 467.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 526.



wy o pracę nie powinny być traktowane zdarzenia, które nie są w ten sposób określone przez ustawodawcę. Praktyka wskazuje jednak, że zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie teoria ta jest kwestionowana (a tym samym za skutkujące wygaśnięciem uznawane są zdarzenia, które – pozostając na gruncie tej koncepcji – nie powinny być tak traktowane). Zaletą utrzymania w mocy art. 63 k.p. jest wyraźne rozróżnienie instytucji rozwiązania umowy o pracę od jej wygaśnięcia, co mogłoby przełożyć się na nietraktowanie ich jako pojęć zamiennych (co jednak zdarza się nader często, nawet u profesjonalnych pełnomocników czy teoretyków prawa). Z drugiej jednak strony trudno sugerować się wyłącznie literalnym brzmieniem przepisu, podczas gdy w praktyce stosowania prawa występują sytuacje, które ciężko przewidzieć na etapie legislacyjnym.

Teoria otwartego charakteru omawianego katalogu ma w moim przekonaniu wiele mankamentów, o których nie sposób nie wspomnieć. Przede wszystkim jej przyjęcie mogłoby skutkować zatarciem różnic i granic pomiędzy rozwiązaniem a wygaśnięciem stosunku pracy. Dodatkowo zdarzenia, które nie spełniałyby konstytutywnych cech wygaśnięcia stosunku pracy, mogłyby być błędnie kwalifikowane w tym kierunku, co groziłoby nadużywaniem stosowania omawianej instytucji. Niewątpliwą zaletą tego rozwiązania byłoby jednak jego rozszerzenie na nowe zdarzenia, które występują czy wystąpiłyby w praktyce stosowania prawa, a których ustawodawca nie przewidział na etapie tworzenia prawa. Zdaniem części przedstawicieli doktryny otwarcie katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem stosunku pracy mogłoby nastąpić na drodze uchylecia art. 63 k.p.

W tym miejscu warto jednak zauważyć, że podobny rezultat wywołałaby zmiana brzmienia wspomnianej regulacji prawnej poprzez dodanie sformułowania „w szczególności” (wówczas przepis stanowiłby, że umowa o pracę wygasa w szczególności w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych). Z jednej strony dzięki takiemu zabiegowi utrzymane zostałyby wyraźne rozróżnienie instytucji rozwiązania i wygaśnięcia umowy o pracę, z drugiej jednak trudno nie zauważyć dalej idących konsekwencji. Wspomniana zmiana mogłaby otworzyć dyskusję, czy katalog ten został ograniczony wyłącznie do przypadków wskazanych w k.p. i przepisach szczególnych, czy może należy go rozszerzyć również o inne źródła prawa pracy. Tym samym powstałoby ryzyko dowolnego kształtowania zdarzeń wywołujących taki skutek przez strony stosunku pracy (głównie pracodawców). Tym samym podmioty mogłyby kształtować je różnie, pozostając niejednokrotnie w sprzeczności z ideą instytucji. Zwrot „w szczególności” mógłby zatem otworzyć drzwi do interpretacji pewnych sytuacji jako prowadzących do wygaśnięcia umowy o pracę,

pomimo że takimi nie są (i wręcz nie powinny tak być traktowane, bo przeczy to chociażby istocie wygaśnięcia umowy o pracę).

Ponieważ obowiązujące brzmienie art. 63 k.p. wywołuje już obecnie tak wiele kontrowersji, zasadne byłoby, aby wszelkie jego zmiany skutkowały ich ograniczeniem, a nie je potęgowały. Duża rozważa powinna przyswiecać również ewentualnym modyfikacjom w zakresie samego katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę czy szerzej stosunku pracy. Trudno też uznać, że możliwe jest zamieszczenie wszystkich zdarzeń powodujących wygaśnięcie umowy o pracę w Kodeksie pracy. Po pierwsze, ilość tych zdarzeń jest zbyt znacząca. Po wtóre, należy pamiętać o istnieniu pragmatyk służbowych, które niejednokrotnie wykazują liczne odrębności. Dlatego też również i ten postulat wydaje się niemożliwy w obecnym stanie prawnym do zrealizowania.

## 5. Zakończenie

Institucja wygaśnięcia jest stosunkowo często przedmiotem rozważań w opracowaniach naukowych i wypowiedziach judykatury. Marginalizowany jest jednak problem charakteru katalogu zdarzeń skutkujących wygaśnięciem umowy o pracę. Liczne kontrowersje, które powstały zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie, nie zostały jednoznacznie rozstrzygnięte. Część przedstawicieli doktryny uważa, że jest on katalogiem zamkniętym, inni natomiast przypisują mu zgoła odmienną cechę. Rozważania te oscylują wokół art. 63 k.p. Ta relatywnie zwięzła regulacja prawna przekłada się jednak wprost na praktykę stosowania prawa, a konkretnie na roszczenia pracownicze. Chociaż trudno nie zauważyć niedoskonałości wspomnianej regulacji prawnej, to jednak wydaje się, że jest ona na chwilę obecną optymalna. Jej uchylenie bądź ewentualna zmiana doprowadziłaby do jeszcze większych kontrowersji i rozbieżności w praktyce stosowania prawa. Rozwianie wszelkich wątpliwości poprzez zamieszczenie wszystkich przypadków skutkujących wygaśnięciem stosunku pracy w Kodeksie pracy wydaje się z kolei niemożliwe.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320).

Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. Nr 24, poz. 110).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 167).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 89, poz. 804).

Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy o Komitecie Badań Naukowych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 39, poz. 335).

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 624).

## Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1978 r., I PR 20/78.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 174/99.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1999 r., II UKN 7/99.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2001 r., I PKN 490/00.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2001 r., I PKN 830/00.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2008 r., II PK 211/07.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2020 r., II PK 4/19.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r., III PZP 11/16.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2020 r., III PK 167/19.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 listopada 2013 r., III AUa 2079/12.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 lipca 2015 r., III AUa 572/14.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2016 r., III AUa 735/15.

## Literatura

Cudowski B., *O niektórych kontrowersjach w sprawie ustalenia sposobu ustania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 12.

Drobot J., *Wygaśnięcie stosunku pracy z przyczyny nieujętej w przepisach prawa – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2017 r., III PZP 11/16*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. XXV.

Florek L. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.

Gersdorf M., [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.

Morawski L., *Wstęp do prawnawstwa*, Toruń 2012.

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.

Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Salwa Z., *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1971.

Sobczyk A., [w:] A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2020.

Stelina J., *Ewolucja kodeksowej regulacji wygaśnięcia stosunku pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, no. 3, *Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Teresie Liszcz*.

Stopka K., *Wygaśnięcie stosunku pracy*, [w:] K. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 14, *Historia polskiego prawa pracy*, Warszawa 2021.

Szurgacz H. (red.), Kubot Z., Kuczyński T., Tomanek A., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, wyd. V, Warszawa 2017.

Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1969.

Tobor Z., [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020.

Walczak K., *Porzucenie pracy – teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 4.