



Studia Prawa Publicznego

2024 • NR 3 (47)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM



Studia Prawa Publicznego

Sposób cytowania: „Studia Prawa Publicznego”

Redakcja czasopisma

Naukowa Rada Doradcza

Rainer Arnold (Uniwersytet w Regensburgu, Niemcy),
Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski, Polska),
Mária Bujňáková (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Gabriela Dobrovičová (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Tadeusz Jasudowicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska),
Jiří Jirásek (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy),
Zdzisław Kędzia (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska),
Mária Kiovská (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Cezary Kosikowski (Uniwersytet w Białymstoku, Polska),
Philip Langbroek (Uniwersytet w Utrechcie, Niderlandy),
M^a Cristina Hermida del Llano (Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie, Hiszpania),
Gabiella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy),
Luca Mezzetti (Uniwersytet w Bolonii, Włochy),
Tomasz Milej (Kenya University w Nairobi, Kenia),
Uliana Parpan (Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska” we Lwowie, Ukraina),
Soňa Skulová (Uniwersytet Masaryka w Brnie, Czechy),
Marek Wierzbowski (Uniwersytet Warszawski, Polska),
Wojciech Witkowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska),
Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

Rada Redakcji

Redaktor naczelny: Krystyna Wojtczak

Sekretarz: Anna Trela

Redaktor wspomagający: Przemysław Wojtczak

Członkowie Rady Redakcji

Bartosz Kołaczkowski, Marzena Kordela, Daniel E. Lach, Tomasz Nieborak,
Hanna Paluszkiewicz, Wojciech Piątek, Bożena Popowska, Maksim Tomoszek,
Aleksandra Wiktorowska (przewodnicząca), Krystyna Wojtczak

Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyśko

Redaktorzy językowi

Urszula Jagiełło (język polski)

Rob Pagett (język angielski)

Adres Redakcji

Wydział Prawa i Administracji UAM, al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań
Collegium Iuridicum Novum, budynek Dziekanatu, p. I, pok. 25
tel. +48 61 829 31 60, e-mail: spp@amu.edu.pl,
adres strony internetowej: <http://spp.amu.edu.pl>



Studia Prawa Publicznego

2024 • NR 3 (47)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



WYDAWNICTWO
NAUKOWE

POZNAŃ 2024

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2024



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki
EWA WĄSOWSKA

Na okładce
X.A. Knesing, *Skazana*, drzeworyt, 1886
(*Meisterwerke Holzschneidekunst aus dem Gebiete der Architektur, Skulptur und Malerei*,
wyd. J.J. Weber, Leipzig 1891)

Redaktor
MARZENA URBAŃCZYK
Redaktor techniczny i łamanie komputerowe
REGINALDO CAMMARANO

ISSN (Online) 2720-2445 ISSN (Print) 2300-3936 DOI: 10.14746/spp

Wersja pierwotna czasopisma: elektroniczna

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ
www.press.amu.edu.pl
Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 11,0. Ark. druk. 11,125
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

JOANNA ABLEWICZ, <i>Misje i cele instytucji kultury</i>	9
ANNA TRELA, <i>Sankcje za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji w świetle doktryny i orzecznictwa – głos w dyskusji</i>	39
DOROTA GLAZA-JANKOWSKA, <i>Rozwój technologii kwantowej: wyzwania i aspekty regulacyjne. Przegląd wybranych zagadnień prawnych</i>	55
ARKADY WENERSKI, <i>Zmiany umów w sprawie zamówień publicznych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2023 r.</i>	85
DAMIAN KAZIMIERSKI, WŁADYSŁAW WARDECKI, <i>Czy klimatyzacja jest prawem człowieka? O odpowiedzialności państwa za przeciwdziałanie skutkom globalnego ocieplenia na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	103

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

PAWEŁ BORECKI, <i>Opinia w sprawie zgodności z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP, Konkordatu polskiego oraz właściwych ustaw rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach</i> ..	131
---	-----

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Dariusz Koźbiał, <i>Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	153
--	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Veronika D'Evereux, <i>K některým otázkám týkajícím se environmentální dimenze izraelsko palestinského konfliktu v kontextu mezinárodního práva veřejného (Środowiskowy wymiar konfliktu izraelsko-palestyńskiego w kontekście prawa międzynarodowego publicznego – wybrane zagadnienia)</i> , „Acta Iuridica Olomucensia” 2023, vol. 18, no. 3 (opr. KAROL DĄBROWSKI).....	163
---	-----

Alexandre Flückiger, <i>Tracing the Evolutionary Path of Experimental Law: from Comparative Law to Regulatory Sandboxes</i> (Śledzenie ewolucyjnej ścieżki eksperymentalnego prawa: od prawa porównawczego do regulacyjnych piaskownic), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2 (opr. KAROL DĄBROWSKI).....	165
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z Konferencji jubileuszowej prof. dr. hab. Andrzeja Powałowskiego „Od aksjologii i zasad do systemu publicznego prawa gospodarczego” Gdańsk, 12 kwietnia 2024 r. (opr. MAGDALENA JAŚ-NOWOPOLSKA, HANNA WOLSKA)	167
Sprawozdanie z realizacji fazy A projektu badawczego GOSPOSTRATEG (opr. JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW, MICHAŁ RADUŁA).....	173

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

JOANNA ABLEWICZ, <i>Missions and goals of cultural institutions</i>	9
ANNA TRELA, <i>Sanctions for exclusion of forest land from production in the light of doctrine and case law – a voice in the discussion</i>	39
DOROTA GLAZA-JANKOWSKA, <i>Review of selected legal issues related to the development of quantum technology: challenges and regulatory aspects</i>	55
ARKADY WENERSKI, <i>Modification of public contracts in light of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 7 December 2023</i>	85
DAMIAN KAZIMIERSKI, WŁADYSŁAW WARDECKI, <i>Is air-conditioning a human right? On the state's responsibility to counter the effects of global warming under the Constitution of the Republic of Poland</i>	103

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

PAWEŁ BORECKI, <i>Legal opinion on the compliance with the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Polish Concordat and relevant acts of the regulation of the Minister of Education amending the regulation on the conditions and method of organizing religious education in public kindergartens and schools</i>	131
--	-----

III. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Dariusz Koźbiał, <i>The legal status of the profession of sworn translator (Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego)</i> , Series: Monografie Prawnicze, C.H. Beck, Warsaw 2024 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	153
---	-----

Review of foreign law journals

Veronika D'Evereux, <i>The environmental dimension of the Israeli-Palestinian conflict in the context of international public law – selected issues (K některým otázkám týkajícím se environmentální dimenze izraelsko-palestinského konfliktu v kontextu mezinárodního práva veřejného)</i> , "Acta Iuridica Olomucensia" 2023, vol. 18, no. 3 (by KAROL DĄBROWSKI)	163
--	-----

Alexandre Flückiger, <i>Tracing the Evolutionary Path of Experimental Law: from Comparative Law to Regulatory Sandboxes</i> , "Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2024, vol. 70, no. 2 (by KAROL DĄBROWSKI)	165
---	-----

IV. REPORTS AND INFORMATION

Report on the Prof. Andrzej Powałowski Jubilee Conference – "From Axiology and Principles to the System of Public Economic Law", Gdańsk, 12 April 2024 (by HANNA WOLSKA, MAGDALENA JAŚ-NOWOPOLSKA)	167
Report on the implementation of phase A of the GOSPOSTRATEG research project (by JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW, MICHAŁ RADUŁA)	173

I. ARTYKUŁY

Joanna Ablewicz*

Misje i cele instytucji kultury

Missions and goals of cultural institutions

Abstract. This article uses various examples to show how the different goals of cultural institutions are being realised in practice. The mission of each cultural institution is the starting point for many plethora of tasks carried out by the institution. It is clearly intended to exhibit why and for whom the institution exists, what it does, what its values are and what it aims to become. This mission should be unique for each cultural institution and permanent. Selected mission statements are discussed with examples to demonstrate whether cultural institutions articulate it correctly and understand their importance. An objective, on the other hand, is one of the elements of a cultural institution's mission; it is something that the cultural institution wants to achieve through the actions it undertakes and, as indicated, follows from the mission. Objectives are a detailed refinement of the mission and may change in response to the changing environment in which the cultural institution operates. The article discusses the objectives of cultural institutions deriving from specific legal acts, and the way in which they are formulated by individual entities, and also analyses statutes, regulations and other acts concerning how specific cultural institutions function. Particular attention is paid to the objectives of cultural institutions from the perspective of the recipient, as it is the recipient who really decides (through participation in the cultural activities of the institution) whether the institution properly fulfils its objectives. An analysis of selected goals of cultural institutions shows that, as a rule, these institutions define their objectives in a very general way, merely repeating the wording indicated, for example, in the Cultural Activities Act. Objectives formulated in this way do not correctly reflect the scope of the cultural institution's activities.

Keywords: cultural institution – cultural activities – mission of cultural institutions – objectives of cultural institutions

* Wydawnictwo C.H.Beck sp. z o.o., Poland | Wydawnictwo C.H.Beck sp. z o.o., Polska, <https://orcid.org/0009-0004-2331-056X>; e-mail: joanna.ablewicz@beck.pl.

Wprowadzenie

Zadaniem każdej instytucji kultury jest prowadzenie działalności kulturalnej¹, polegającej na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury². Zgodnie z art. 8 i art. 9 d.k.u., instytucjami kultury są zarówno państwowe instytucje kultury (tworzone przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym), jak i samorządowe instytucje kultury (tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, prowadzenie takiej działalności jest ich podstawowym celem statutowym o charakterze obowiązkowym³). Instytucje kultury ze względu na charakter prowadzonej działalności dzielą się na artystyczne (powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców), które działają sezonowo⁴, np. teatry, opery, zespoły pieśni i tańca⁵, i inne, których działalność nie ma charakteru sezonowego, np. domy kultury, muzea i biblioteki⁶.

Z wartości, którymi powinna kierować się każda instytucja kultury, wynikają jej misja i cele (które mają charakter wtórny wobec wartości), a są zdefiniowane w aktach regulujących jej działanie⁷. Najważniejszymi wartościami są bez wątpienia: dobro wspólne, otwartość, obiektywizm, współodpowiedzialność, współtworzenie, kultura organizacyjna (kierowanie się w pracy dobrem publicznym), integracja kulturowa, inkluzywność i tolerancja. Nie można zapomnieć także o sprawiedliwości

¹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 87 ze zm., dalej „d.k.u.”), działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jednak tylko podmioty utworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego są instytucjami kultury i ich misje oraz cele są przedmiotem opracowania.

² Art. 1 d.k.u.

³ Jednostki samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do ministrów i kierowników urzędów centralnych, muszą tworzyć samorządowe instytucje kultury w celu prowadzenia działalności kulturalnej – zob. art. 7 Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 609 ze zm.) oraz np. art. 19 Ustawy z dnia 27 VI 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2393 ze zm.), dalej „b.u.”.

⁴ Sezon trwa od 1 września do 31 sierpnia następnego roku (art. 11a ust. 2 d.k.u.).

⁵ Art. 11 ust. 2 d.k.u.

⁶ Art. 11 ust. 2 d.k.u. *a contrario*.

⁷ Podstawowym aktem jest Ustawa z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Dla poszczególnych instytucji znaczenie mają akty regulujące działanie konkretnych jednostek, np. Ustawa z dnia 21 XI 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 385 ze zm.), dalej: „m.u.”, czy b.u.

(którą można wyprowadzić z treści poszczególnych norm prawnych regulujących działalność instytucji kultury), celowości (która decyduje o treści poszczególnych norm prawnych) i bezpieczeństwie prawa (triada G. Radbrucha)⁸. Można stwierdzić, że normatywizacja wartości odbywa się właśnie przez ujęcie ich w misji instytucji kultury (która jest wyrażeniem dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji instytucji kultury, jest bezterminowa, nie zmienia się), celach (które wynikają z misji i są czasowe) i przyjętej strategii konkretnej instytucji kultury⁹, które w wielu przypadkach pokrywają się z wartościami charakterystycznymi i dla samej kultury, i dla instytucji kultury (zarówno wartością, jak i misją lub celem są np. otwartość instytucji kultury¹⁰, współodpowiedzialność czy współtworzenie¹¹).

Określenie misji, czyli niejako definicji, instytucji kultury jest jednym (i tak naprawdę pierwszym) z etapów strategicznego nią zarządzania. Misja ma po pierwsze ukazywać wyjątkowy cel i sens istnienia instytucji kultury, a po drugie – wyznaczać racjonalne cele/kierunki jej działania. Strategiczne zarządzanie instytucją kultury polega na planowaniu jej działalności¹² i formułowaniu jej strategii¹³, a przyjmuje postać strategicznej karty wyników (jej zadaniem jest połączenie misji

⁸ Tak J. Zajadło, *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, pod red. A. Powalowskiego, Warszawa 2022, s. 14. Szerzej na temat wartości instytucji kultury zob. L. Młodzik, *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Zielona Góra 2014; L. Dyczewski, *Miejsce i funkcje wartości w kulturze*, w: *Kultura w kręgu wartości*, pod red. L. Dyczewskiego, Lublin 2001; F. Znaniński, *Nauki o kulturze*, Warszawa 1971.

⁹ Tak też H. Wolska, *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego...*, s. 47.

¹⁰ Czyli możliwość animowania inicjatyw społecznych, tworzenie nowej oferty, przy zachowaniu szacunku i promowania tego, co zostało do tej pory wypracowane.

¹¹ Zob. np. *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, <https://www.poznan.pl/mim/main/-,p,14886.html> (dostęp: 4 IV 2024), s. 16.

¹² Tak E. Jędrzyk, *Strategia instytucji kultury na przykładzie miejsko-gminnego ośrodka kultury, sportu i rekreacji w Trzebinie w latach 2009–2013*, „Zarządzanie w Kulturze” 2009, t. 10, s. 193–194. Autorka podaje, że przez wiele lat Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji swoją działalność opierał wyłącznie na programie zapisanym w statucie instytucji oraz w sporządzanych krótkoterminowych rocznych planach z zakresu organizowanych imprez. Nie istniał natomiast sformalizowany proces planowania strategicznego, co było dużym błędem.

¹³ Strategia to: „proces określania długofalowych celów i zamierzeń organizacji oraz przyjęcia kierunków działania, a także alokacji zasobów koniecznych dla zrealizowania tych celów” (zob. J. Penc, *Strategia zarządzania. Perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*, Warszawa 1994, s. 142).

i strategii instytucji kultury z procesami i działaniami operacyjnymi), która ma usprawniać wewnętrzną i zewnętrzną komunikację oraz monitorować wyniki i dokonania instytucji kultury¹⁴. Celem karty jest ustalenie logicznych zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy celami, które przedstawia mapa strategii¹⁵. Z kolei sens takiego, a nie innego powiązania celów w mapie strategii ma odzwierciedlać przyjętą przez instytucję kultury „[m]isję i strategię rozwoju w głównych obszarach zarządczo-właścicielskich, klienta, procesów wewnętrznych i rozwojowych”¹⁶.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, czy po pierwsze misje i cele instytucji kultury są zgodne z aktami prawnymi regulującymi ich działanie, po drugie – czy są one dokładnie sprecyzowane i prawidłowo odzwierciedlają zakres działania danej instytucji oraz postawione przed nią zadania (prowadzenie działalności kulturalnej). Taka analiza jest konieczna, ponieważ instytucje kultury mają problem z prawidłowym ustaleniem swoich misji i celów, co wynika z nieumiejętności dostrzeżenia zachodzących przemian społecznych czy rozwoju technologii, z funkcjonowania w przestarzałym podejściu do swoich odbiorców, a co za tym idzie – z braku otwartości. Przyczyną zbyt ogólnego¹⁷ określania celów, a szczególnie misji instytucji kultury jest także brak wiedzy z zakresu zarządzania i błędne przekonanie, że ta ogólność pozwoli pozyskać większe środki finansowe na prowadzoną działalność czy realizować szersze działania. Tymczasem uniemożliwia to odbiorcom określenie, czym zajmuje się dana instytucja i czy warto wziąć udział w prowadzonej przez nią działalności kulturalnej. W opracowaniu ocenie zostaną poddane misje i cele wybranych instytucji kultury, a także sposób ich formułowania przez poszczególne jednostki. Zostanie następnie udowodnione, że z reguły są one nieprawidłowo formułowane – są zbyt ogólne, brak im wyjątkowości i nie oddają charakteru konkretnej instytucji kultury, a ich treść jest tylko odzwierciedleniem sformułowań zawartych np. w d.k.u.

¹⁴ Zob. J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne instytucjami kultury*, Wrocław 2018, s. 408.

¹⁵ Zob. R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, Warszawa 2001, s. 77, cyt. za: J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 409.

¹⁶ Zob. J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 409.

¹⁷ Oczywiście taka ogólność jest uzasadniona w przypadku samorządowych instytucji kultury, które *de facto* zajmują się „całą” działalnością kulturalną na podległym im obszarze.

1. Misja instytucji kultury

Prawidłowe zarządzanie instytucją kultury powinno zacząć się od sformułowania misji, czyli definicji, instytucji kultury, jej podstawowego przeznaczenia, które powinno uświadamiać niepowtarzalny cel i sens jej istnienia. Oczywiście misja taka powinna korespondować z ogólną misją propagowania kultury. Poprawnie sformułowana misja instytucji kultury powinna być rozpoznawalna i znana zarówno wśród pracowników, jak i odbiorców instytucji¹⁸. Misja to ogólne założenie istnienia organizacji, coś co „wyróżnia ją od innych”¹⁹, musi ona zwięźle ukazywać wytyczony, charakterystyczny tylko dla danej instytucji kultury zamysł jej istnienia. Misja jest wyrażeniem dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji instytucji kultury, co do zasady jest bezterminowa, nie zmienia się, zatem powinna być określona w sposób stały i w konsekwencji wyznaczać kierunek działania instytucji²⁰. Jednocześnie powinna być jasna i klarowna oraz oparta na tożsamości danej instytucji kultury²¹. Rola misji jest niezwykle ważna: jej czytelna koncepcja, wynikające z niej cele strategii rozwoju, a także jej rozumienie i utożsamianie się z nią przez pracowników konkretnej instytucji kultury oraz ich zaangażowanie w realizację misji powodują, że jest ona silnym czynnikiem motywacyjnym²² do rozwoju zarówno samej instytucji kultury, jak i jej pracowników.

Misja zawiera:

- 1) cel, który określany jest jako podstawowa funkcja instytucji,
- 2) strategię, czyli ustalenie głównych domen działania instytucji,
- 3) wartości, czyli zasady, którymi kieruje się instytucja,
- 4) standardy zachowań, na które składają się polityka, procedury i schematy zachowań organizacyjnych²³.

Ogólną misją każdej instytucji kultury jest przede wszystkim organizowanie, prowadzenie działalności kulturalnej oraz wszechstronnej

¹⁸ Zob. szerzej J. Zdebska-Schmidt, *Do czego instytucji kultury potrzebna jest misja?*, „Poradnik Instytucji Kultury” 2012, nr 12.

¹⁹ J. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1996, s. 96.

²⁰ Jak wskazuje J. Kłaś, zaleca się weryfikację misji co kilkanaście lat (J. Kłaś, *Misja instytucji kultury na przykładzie muzeum – po co i jak ją tworzyć*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, nr 1, s. 2).

²¹ A. Chodyński, M. Jabłoński, A. Jabłoński, *Rola zaufania w budowie jakości relacji przedsiębiorstwa i organizacji non-profit z wykorzystaniem Strategicznej Karty Wyników*, „Problemy Jakości” 2007, nr 5, s. 39, cyt. za: J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 409.

²² Ibidem.

²³ Zob. E. Jędrzyk, op. cit., s. 193.

działalności w obszarze kultury, czego odzwierciedleniem jest ujęta w art. 1 ust. 1 d.k.u. definicja działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem jest nią tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury. Ta ustawowa definicja wiąże pojęcie działalności kulturalnej z celem, w którym ta działalność jest podejmowana i realizowana²⁴. Bez wątplenia instytucja kultury realizuje swoją misję, spełniając cele publiczne²⁵, o charakterze społecznym²⁶ czy wynikające z przepisów prawa²⁷. Jak wynika z podanej definicji działalności kulturalnej, misja polega na:

1) tworzeniu, czyli działaniu, które ma doprowadzić „[d]o wytworzenia szeroko rozumianego dzieła, któremu przypisać można wartość kulturalną, oddziałującego na wrażenia jego odbiorcy”²⁸;

2) upowszechnianiu, czyli celowych działaniach polegających na zapoznaniu z wytworami instytucji kultury w miarę jak najszerszego grona odbiorców²⁹ i rozszerzeniu zakresu i intensywności uczestnictwa w kulturze³⁰, przez m.in. edukowanie, sprawowanie opieki nad dobrami kultury, umożliwianie członkom społeczeństwa nie tylko odbioru wytworów kultury, lecz także jej kreowania oraz tworzeniu warunków do organizowania się członków społeczeństwa w zakresie rozwoju ich zainteresowań kulturalnych³¹;

3) ochronie kultury, rozumianej jako „[d]ziałania prowadzące do zachowania wytworu kultury i utrzymania bądź wzmocnienia jego społecznej wartości”³².

Zgodnie z art. 2 d.k.u. formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Dla muzeów ogólną misją jest upowszechnianie

²⁴ Zob. R. Gołat, *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006, s. 21.

²⁵ Czyli podejmowane na rzecz całego społeczeństwa lub konkretnej wspólnoty samorządowej (tak A. Mituś, *Tworzenie*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis).

²⁶ Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gliwicach w wyroku z 22 VI 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/10, Legalis nr 252535.

²⁷ Art. 1 ust. 1 d.k.u.

²⁸ A. Jakubowski, *Art. 1*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

²⁹ Ibidem.

³⁰ R. Rutkowski, *Diagnoza społeczna w działalności kulturalnej*, Warszawa 1982, s. 29.

³¹ Tak A. Mituś, op. cit.

³² A. Jakubowski, op. cit.

kultury w szerokim tego słowa znaczeniu³³, przez gromadzenie i trwałą ochronę dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów (co wymaga przygotowania np. rzetelnych opisów), upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej (co ma wymiar edukacyjny), kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej (czyli prezentacja zbiorów w sposób uporządkowany i estetyczny) oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1 m.u.)³⁴. Co prawda, ustawodawca użył w przywołanym przepisie słowa „cele”, ale biorąc pod uwagę ogólność tego sformułowania i treść art. 2 m.u., który określa zadania muzeów (czyli *de facto* cele), tak naprawdę są to określenia misji muzeów. Z kolei ogólna misja bibliotek to organizowanie i zapewnianie dostępu do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej oraz światowej (art. 3 ust. 1 b.u.).

Na podstawie tak ogólnie określonej misji każda instytucja kultury powinna określić swoją własną i wyjątkową misję, niekoniecznie bowiem musi zajmować się każdym aspektem działalności kulturalnej, chociaż, jak zostało to wskazane, w odniesieniu do samorządowych instytucji kultury z reguły ich misja sprowadza się właśnie do organizowania i prowadzenia wszelkiej działalności kulturalnej, np. na obszarze danej gminy³⁵. Konkretna misja powinna uszczegółowić przyczyny powstania instytucji kultury, ukazywać wizję jej założycieli, zarówno co do jej przyszłości, jak i działalności, ma wyróżniać cechy instytucji, jej „[p]owinności, kierunek rozwoju oraz rolę w środowisku społecznym, kulturowym i ekonomicznym”³⁶. Każda instytucja kultury powinna w sposób indywidualny i dokładny, bazując na gromadzonych zbiorach, określić swoją misję tak, aby była ona wyjątkowa i dobrze oddawała wyjątkowość i sens istnienia instytucji oraz wyjaśniała cele podejmowanych przez nią działań³⁷.

³³ Tak Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 25 VII 2019 r., sygn. akt I FSK 822/17, Legalis nr 2212320.

³⁴ Zob. A. Barbasiewicz, *Art. 1*, w: idem, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

³⁵ Zob. np. Statut Gminnego Ośrodka Kultury w Pomiechówku, z którego § 5.1. Rozdział 2. pt. Cele i zakres działalności wynika, że prowadzi on jako podstawową, wielokierunkową działalność w zakresie upowszechniania kultury, sztuki i nauki oraz zachowania dziedzictwa kulturowego, https://bigpok.pomiechowek.pl/pliki/dokumenty/statut_gok.pdf (dostęp: 5 VI 2024).

³⁶ Tak J. Kłás, op. cit., s. 2.

³⁷ Ibidem.

Przykładami dobrego określenia wizji i specyfiki instytucji kultury są np.:

1) misja Muzeum Pamięci Sybiru w Białymstoku, która polega na badaniu i upamiętnianiu „[h]istorii ludzi rzuconych przez los w olbrzymią otchłań rozciągającą się między górami Ural a Oceanem Spokojnym, w otchłań ludzkiego upadku i nieludzkiej wręcz siły przetrwania: gdzieś między Syberią a Sybir”³⁸;

2) misja Muzeum Etnograficznego im. Seweryna Udzieli w Krakowie³⁹, która polega na przechowywaniu, opracowywaniu, porządkowaniu i promowaniu zbiorów (które zaczął gromadzić S. Udziela) oraz krzewieniu wiedzy o dziejach i różnorodności kultur ludzkich⁴⁰;

3) misja Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie, którą jest upowszechnianie wiedzy o epoce Stanisława Augusta i kolekcji królewskiej oraz ukazywanie świetności ogrodów i zabytków⁴¹.

Zdecydowanie więcej jest jednak przypadków, gdy misja nie jest określona w sposób prawidłowy i nie wynika z niej, czym ma się zajmować dana instytucja kultury. Dla przykładu, ogólnie określono misje instytucji kultury w Łodzi, wskazując, że polegają one m.in. na dbałości o aktywne uczestnictwo mieszkańców miasta w kulturze, budowaniu otwartej i przyjaznej twórcom przestrzeni i tworzeniu warunków do rozwoju nowoczesnych instytucji⁴². Misja Małopolskiego Instytutu Kultury została sformułowana jako dbanie o dialog⁴³. Ogólnie i bez unikatowości została zdefiniowana również misja Instytutu Myśli Polskiej im. Wojciecha Korfantego: „Opowiadamy o kulturowym bogactwie. Inspirujemy, integrujemy i wspieramy – ludzi, idee, działania, by lepiej zrozumieć przeszłość i wpływać na przyszłość”⁴⁴. Podobnie ogólnie określono misję

³⁸ Muzeum Pamięci Sybiru, <https://sybir.bialystok.pl/o-muzeum/> (dostęp: 14 IV 2024).

³⁹ Co ciekawe, jak podaje K. Barańska, muzeum to nie miało przez prawie 100 lat określonej swojej misji (K. Barańska, *Wiatr w żaglach, czyli misja Muzeum Etnograficznego im. Seweryna Udzieli w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 16).

⁴⁰ M. Dudek, *Jak myślimy o muzeum etnograficznym?*, <https://etnomuzeum.eu/jak-myslimy-o-muzeum> (dostęp: 14 IV 2024).

⁴¹ J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 410, 411.

⁴² Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr LIX/1252/13 z 27 III 2013 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi”, https://bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=30097&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 14 IV 2024).

⁴³ Małopolski Instytut Kultury, <https://mik.krakow.pl/misja/> (dostęp: 14 IV 2024).

⁴⁴ Instytut Myśli Polskiej im. Wojciecha Korfantego, <https://instytutkorfantego.pl/misja-i-wizja/> (dostęp: 14 IV 2024).

Instytutu Adama Mickiewicza – jako budowę i komunikację wymiaru kulturalnego Polski poprzez inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej⁴⁵. W misji tego Instytutu nie ma żadnego odwołania do promowania twórczości twórcy, którego imię i nazwisko dało nazwę instytutowi. Jednak najbardziej ogólna jest misja Muzeum Narodowego w Poznaniu, która zawiera się w hasle: „MUZEUM NARODOWE – do DZIEŁA!”⁴⁶. Żadna z wymienionych przykładowo misji nie charakteryzuje się wyjątkowością, nie wyróżnia danej instytucji kultury, nie precyzuje i nie uzasadnia celu jej istnienia.

2. Cele instytucji kultury

Zgodnie z modelem Ashridge cel jest jednym z elementów misji instytucji kultury, to coś, co chcemy osiągnąć przez podejmowane działania i co wynika z misji instytucji kultury (stanowiąc niejako jej część). Cele te powinny być określone w strategii instytucji kultury.

Po określeniu misji instytucji powinno dojść do wyznaczenia jej strategii⁴⁷, której podstawą powinny być przyjęte normy i wartości (grupowe) zapewniające osiągnięcie celów⁴⁸ i rozwój instytucji administracji

⁴⁵ Instytut Adama Mickiewicza, <https://iam.pl/pl/o-nas/instytut-adama-mickiewicza> (dostęp: 22 VI 2024).

⁴⁶ Muzeum Narodowe w Poznaniu, <https://mnp.art.pl/o-muzeum/misja-wizja-wartosci> (dostęp: 14 IV 2024).

⁴⁷ Zgodnie z *Uzupełnieniem Narodowej Strategii Kultury na lata 2004–2020*, misją strategii jest zrównoważony rozwój kultury (jako najwyższej wartości przenoszonej ponad pokoleniami, określającej całokształt historycznego i cywilizacyjnego dorobku Polski, wartości warunkującej tożsamość narodową i zapewniającej ciągłość tradycji i rozwój regionów), która określa całokształt historycznego i cywilizacyjnego dorobku Polski i warunkuje tożsamość narodową i zapewnia ciągłość tradycji i rozwój regionów (*Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020*, Warszawa 2005, s. 74–75).

⁴⁸ Zgodnie z *Uzupełnieniem Narodowej Strategii Kultury na lata 2004–2020*, celem strategicznym jest zrównoważenie rozwoju kultury w regionach, a cele cząstkowe (realizowane w ramach 5 obszarów priorytetowych, którym odpowiadają Narodowe Programy Kultury, np. Czytelnictwo i sektor książki NPK) to m.in. wzrost efektywności zarządzania sferą kultury, zmniejszenie dysproporcji regionalnych w rozwoju i dostępie do kultury, zachowanie dziedzictwa kulturowego i aktywna ochrona zabytków, modernizacja i rozbudowa infrastruktury kultury, wzrost uczestnictwa w kulturze, efektywna promocja twórczości, ochrona własności intelektualnej i walka z piractwem oraz wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w systemie organizacji działalności kulturalnej i w systemie upowszechniania kultury oraz rozwój przemysłów kultury (np. kinematografii, wydawnictw). Wreszcie cele operacyjne określa 11 programów operacyjnych Ministra Kultury (np. dotyczący promocji twórczości czy rozwoju infrastruktury kulturalnej), ogłaszanych

publicznej w przyjętej perspektywie czasowej, przy uwzględnieniu zachodzących zmian⁴⁹. Określenie racjonalnych celów działania instytucji kultury jest jednym z etapów jej strategicznego zarządzania, polegającego na planowaniu jej działalności i formułowaniu jej strategii. Przy określaniu celów warto kierować się wartościami, które są niezbędne do prawidłowego działania instytucji kultury i są wyartykułowane, np. w postaci zasad: kierowania się dobrem publicznym, niezawisłości⁵⁰, obiektywizmu, odpowiedzialności, jawności, uczciwości i przywództwa⁵¹.

W przeciwieństwie do misji cele są czasowe, ich realizacja musi nastąpić w danym okresie. Cele powinny być ściśle określone i wyodrębnione oraz ujęte w konkretnej formie. Mogą być wewnętrzne (chodzi o osiągnięcie efektu synergicznego) lub zewnętrzne (chodzi o zaspokojenie potrzeb otoczenia)⁵². Stanowią one zbiór powiązanych ze sobą dążeń, aspiracji i zamierzonych efektów działań, o różnym stopniu konkretności⁵³, to pożądaný stan rzeczy, który chce osiągnąć dana organizacja. Cel definiuje się jako „[o]kreślony przedmiotowo i podmiotowo jako przyszły, pożądaný stan bądź rezultat działania organizacji, możliwy i przewidziany do osiągnięcia, w okresie mieszczącym się w przedziale czasu objętym krótkookresowym lub wieloletnim planem działania”⁵⁴ czy jako „formalne ustalone i przewidywane przedsięwzięcie wynikające z potrzeb własnych systemu [...] oraz środowiska, w którym on działa”⁵⁵.

Wyróżnia się:

1) cele strategiczne (wyznaczone na najwyższym szczeblu organizacyjnym instytucji) – wynikają bezpośrednio z misji organizacji i zawierają jej ogólne problemy i ich uzewnętrznienie w postaci ogólnych zasad, mają kluczowe znaczenie dla sukcesu instytucji, wyznaczają kierunki

w drodze decyzji wraz z alokacją finansową na dany rok budżetowy (*Uzupełnienie Narodowej Strategii...*, s. 75, 78, 79, 80).

⁴⁹ L. Młodzik, op. cit., s. 71.

⁵⁰ Zasada ta oczywiście doznaje ograniczeń z uwagi na organizacyjne i finansowe powiązania instytucji kultury z jej organizatorami. Por. w tym zakresie np. I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora...*; J. Głowacki et al., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, s. 32, <https://instytutkorfantego.pl/wp-content/uploads/2019/02/Finansowanie-kultury-i-zarzadzanie-instytucjami-kultury-oprac.-zbiorowe.pdf> (dostęp: 2 III 2024).

⁵¹ Zob. L. Młodzik, op. cit., s. 80.

⁵² Hasło *Cele organizacji*, w: *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Cele_organizacji#google_vignette (dostęp: 2 II 2024).

⁵³ R. Krupski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Żychlin 2004, s. 16.

⁵⁴ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 180.

⁵⁵ A. Stabryła, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Kraków 2012, s. 32.

działań przedsiębiorstwa zmierzających do osiągnięcia celów⁵⁶, ich realizacja jest rozłożona na długi czas, np. 5 czy 10 lat⁵⁷. Przykładowo mogą nimi być: nowoczesna infrastruktura i zaplecze, budowanie relacji z odbiorcami; rozwój działalności badawczej i naukowej w wymiarze krajowym i międzynarodowym; rozwój działalności kulturalnej, edukacyjnej i wydawniczej w wymiarze lokalnym, krajowym i międzynarodowym; zwiększenie rozpoznawalności instytucji w kraju i zagranicą⁵⁸; zwiększanie stopnia społecznej istotności sztuki współczesnej; zwiększanie, za pośrednictwem sztuki współczesnej, społecznej integracji zbiorowości lokalnej; rozwijanie potencjału organizacyjnego oraz infrastrukturalnego instytucji kultury oraz wzmacnianie jej pozycji w polu sztuki⁵⁹;

2) cele taktyczne (ustalane na średnim szczeblu organizacyjnym instytucji) – średniookresowe, które koncentrują się na „[o]peracjonalizacji działań wymaganych dla osiągnięcia celów strategicznych”⁶⁰, np. prowadzenie wielokierunkowych badań dotyczących losów Polaków na Sybirze i powojennych losów deportowanych i ich potomków⁶¹;

3) cele operacyjne (wyznaczone na najniższym poziomie organizacyjnym) – uszczegóławiają kierunki działań instytucji, „[d] dotyczą bieżących problemów związanych z celami taktycznymi”⁶² i mają krótki czas realizacji⁶³, np. prowadzenie co najmniej dwóch badań dotyczących losów Polaków na Sybirze i powojennych losów deportowanych i ich potomków w ciągu roku⁶⁴.

⁵⁶ B. Kowrygo, H. Górska-Warsewicz, M. Świątkowska, *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem. Przewodnik do ćwiczeń*, Warszawa 2017, s. 54.

⁵⁷ Warto jednak zaznaczyć, że nie każdy cel strategiczny jest realizowany przez długi czas: przy niestabilnym otoczeniu czas ten z reguły ulega skróceniu, z kolei w bezpiecznym środowisku wypełnianie celu może trwać wiele lat. Zawsze jednak cel operacyjny musi być krótszy od taktycznego, a tym bardziej strategicznego (tak A. Pakuła, *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, w: A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 455).

⁵⁸ Zob. *Strategię Rozwoju Muzeum Pamięci Sybiru na lata 2023–2029 plus*, s. 40, <https://sybir.bialystok.pl/wp-content/uploads/2023/03/Strategia-Rozwoju-Muzeum-Pamieci-Sybiru-na-lata-2023-2029-plus.pdf> (dostęp: 14 IV 2024); czy np. *Strategię Rozwoju Białostockiego Teatru Lalek na lata 2022–2028 plus*, s. 5, <https://www.btl.bialystok.pl/strategia-rozwoju-btl-na-lata-2022-2028-plus/> (dostęp: 14 IV 2024).

⁵⁹ *Strategie instytucji kultury*, https://bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/kultura/realizacjaprogramupolitykikulturalnej/strategie-instytucji-kultury.html (dostęp: 2 II 2024).

⁶⁰ A. Pakuła, op. cit., s. 455.

⁶¹ *Strategia Rozwoju Muzeum Pamięci Sybiru na lata 2023–2029 plus*, s. 40.

⁶² A. Pakuła, op. cit., s. 455.

⁶³ Tak R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 203 i n.

⁶⁴ *Strategia Rozwoju Muzeum Pamięci Sybiru na lata 2023–2029 plus*, s. 40.

Cele operacyjne wobec celów taktycznych, cele taktyczne w stosunku do strategicznych, a te ostatnie w relacji do misji pełnią funkcję środków działania, czyli jakby celów etapowych, oczywiście z zastrzeżeniem, że za cele końcowe w ścisłym znaczeniu można uznać jedynie cele strategiczne, taktyczne i operacyjne (misja nie ma terminu realizacji), a środkami działania dla celów operacyjnych są już konkretne zadania⁶⁵. Nie jest możliwe osiągnięcie celów strategicznych bez opracowania i spełnienia celów operacyjnych, jako „[u]szczegółowienia kierunków działań instytucji”⁶⁶.

Celem strategicznym *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2013*⁶⁷ było zrównoważenie rozwoju kultury w regionach, czemu służyć miała realizacja takich celów częściowych (operacyjnych) jak np. wzrost efektywności zarządzania sferą kultury, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w organizacji działalności kulturalnej i w systemie upowszechniania kultury, wzrost uczestnictwa i wyrównanie szans w dostępie do dóbr i usług kultury, poprawa warunków działalności artystycznej, efektywna promocja twórczości, podejmowanie działań pielęgnujących oraz promujących kulturę mieszkańców⁶⁸. Rezultatami Strategii miały być z kolei np.: radykalna poprawa podstawowej infrastruktury kultury i stanu zabytków, stworzenie markowych produktów turystyki kulturowej, wykształcenie instytucjonalnych więzi pomiędzy kulturą, edukacją i nauką w kształtowaniu kapitału społecznego⁶⁹. Z raportu NIK o samorządowych instytucjach kultury wynika jednak, że cele te nie zostały spełnione, przede wszystkim z powodu braku „[o]dpowiednich warunków lokalowych i stabilności finansowej do prawidłowego prowadzenia swojej działalności. Powodowało to ograniczenia w tworzeniu oferty i uczestnictwie odbiorców w przedsięwzięciach kulturalnych, w tym szczególnie grup narażonych na wykluczenie”⁷⁰.

Cele każdej instytucji kultury, które swój pierwowzór mają w misji danej instytucji, wynikają z: (1) d.k.u. i ustaw szczególnych, np. m.u. czy

⁶⁵ Tak A. Pakuła, op. cit., s. 455 i 456.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Jak wskazano, poza *Uzupełnieniem Strategii...* brak jest nowszych dokumentów dotyczących omawianej kwestii.

⁶⁸ *Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013*, s. 116, [https://mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_\(2004\).pdf](https://mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2013_(2004).pdf) (dostęp: 7 IV 2024), tak też E. Jędrzyk, op. cit., s. 185.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działalność samorządowych instytucji kultury*, <https://nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf> (dostęp: 24 III 2024), s. 8.

b.u.; (2) aktu o utworzeniu i ze statutu instytucji⁷¹; (3) wewnętrznego regulaminu organizacyjnego instytucji⁷², a do ich spełnienia dochodzi na skutek realizacji powołanych przepisów. Należy przy tym pamiętać, że z art. 13 ust. 2 pkt 2 d.k.u. nie wynika nakaz kazuistycznego unormowania zakresu działania instytucji kultury. Niewątpliwie musi się on odnosić do celu działania tej instytucji kultury, dla realizowania którego została ona utworzona. Postanowienia statutu w tej materii powinny mieć bezsprzecznie rozbudowany charakter i dotyczyć zasadniczych aspektów zamierzonej działalności. W akcie o charakterze organizacyjnym nie należy formułować zakresu działania danej instytucji kompleksowo w formie katalogu zamkniętego. Nie zawsze jest bowiem możliwe objęcie jednoznacznie normą wszystkich rodzajów działań, zdarzeń czy stanów faktycznych związanych z zasadniczym celem działalności, oznaczonym w statucie⁷³. Wynika z tego, że dla określenia zakresu działalności instytucji kultury dopuszczalne jest wyliczenie przykładowe, przez użycie zwrotu „w szczególności”, stanowiącego konkretyzację podstawowego przedmiotu działania instytucji⁷⁴.

Z publicznej misji instytucji kultury wynika, że są one organizacjami „misyjnymi”, które nie mają na celu uzyskania zysku⁷⁵, zatem głównym celem statutowym nie może być cel ekonomiczny, ponieważ rynek nie decyduje o cechach wytworów instytucji kultury w takim stopniu, jak w przypadku działalności przedsiębiorców⁷⁶, a „[p]rodukt kulturalny oferowany za pośrednictwem instytucji kultury stanowi kombinację użyteczności, pozwalających zaspokoić potrzeby wyższego rzędu, tj. związanych z uczestnictwem w kulturze”⁷⁷. Nie oznacza to jednak, że instytucja kultury ma pomijać cel ekonomiczny, ponieważ powinna efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby osobowe, lokalowe i finansowe⁷⁸ i jednocześnie przestrzegać zasady prawidłowego wydatko-

⁷¹ Art. 13 ust. 2 pkt 2 d.k.u.

⁷² Art. 13 ust. 3 d.k.u.

⁷³ Wyrok NSA z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12, Legalis nr 816898.

⁷⁴ Tak NSA w wyroku z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 816899.

⁷⁵ Zob. np. art. 1 m.u., zgodnie z którym muzeum jest jednostką organizacyjną nie-nastawioną na osiągnięcie zysku.

⁷⁶ Tak I. Manczak, *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 4, s. 76.

⁷⁷ Ibidem, s. 77.

⁷⁸ Zob. np. *Strategię Rozwoju Białostockiego Teatru Lalek na lata 2022–2028 plus*, w której podkreśla się, że dla realizacji misji ważne są: stabilny budżet teatru umożliwiający działalność artystyczną, przeprowadzanie remontów i inwestycje, dotacja od miasta, sprzedaż własna; sprawne i skuteczne korzystanie z różnorodnych, zewnętrznych źródeł

wania środków publicznych, zatem i taki cel powinien być jasno sprecyzowany. Ponadto może prowadzić dodatkową działalność gospodarczą (pod warunkiem określenia jej w statucie⁷⁹). Taka działalność nie może być jednak podstawowym celem instytucji kultury, a jedynie właśnie działalnością dodatkową⁸⁰, która musi mieć związek z wykonywanymi przez instytucję zadaniami i wspierać działalność podstawową⁸¹.

Z kolei np. muzea są tworzone, aby upowszechniać kulturę w szerokim tego słowa znaczeniu⁸², a ich celami są m.in. gromadzenie zabytków w statutowo określonym zakresie; katalogowanie i naukowe opracowywanie zgromadzonych zbiorów; przechowywanie gromadzonych zabytków, w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo, oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych; urządzanie wystaw stałych i czasowych; organizowanie badań i ekspedycji naukowych, w tym archeologicznych; czy prowadzenie działalności wydawniczej⁸³. Cele bibliotek to gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych oraz obsługa użytkowników, przede wszystkim udostępnianie zbiorów oraz prowadzenie działalności informacyjnej, zwłaszcza informowanie o zbiorach własnych, innych bibliotek, muzeów i ośrodków informacji naukowej, a także współdziałanie z archiwami w tym zakresie. Do zadań bibliotek może ponadto należeć prowadzenie działalności bibliograficznej, dokumentacyjnej, naukowo-badawczej, wydawniczej, edukacyjnej, popularyzatorskiej i instrukcyjno-metodycznej⁸⁴. Funkcją każdej biblioteki jest realizacja kompetencji wynikających z przepisów

finansowania; dobre planowanie budżetu i zarządzanie finansami, czyli ustalanie rezerw finansowych, przewidywanych zysków; płynność i wypłacalność; szybki przepływ gotówki związany z projektami (s. 3).

⁷⁹ Tak NSA w wyroku z 2 III 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, *Legalis* i E. Ostapowicz, *Organizacja wydarzeń kulturalnych i inne formy prowadzenia działalności przez instytucje kultury*, Warszawa 2020, *Legalis*.

⁸⁰ Zgodnie np. z art. 9 m.u., muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2 m.u. Ponadto stosownie do wyroku WSA we Wrocławiu z 18 IV 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 46/13, *Legalis* nr 796213, dopuszczalne jest określenie w statucie biblioteki możliwości prowadzenia innej działalności niż działalność biblioteczna i że tą działalnością może być działalność gospodarcza, a także że dochody z tej działalności mogą stanowić źródło finansowania działalności biblioteki. Stanowisko to potwierdził NSA w wyroku z 3 IX 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, *Legalis* nr 794070.

⁸¹ Tak NSA w wyroku z 29 IX 2016 r., sygn. akt II OSK 2062/16, *Legalis* nr 1534350.

⁸² Tak NSA w wyroku z 25 VII 2019 r., sygn. akt I FSK 822/17, *Legalis* nr 2212320.

⁸³ Tak art. 2 m.u.

⁸⁴ Art. 4 b.u.

prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego), ma ona charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych⁸⁵.

Wynikającymi z celu głównego celami strategicznymi każdej instytucji kultury powinny być przede wszystkim: nowoczesna infrastruktura i zaplecze techniczne, budowanie relacji z widzem i zwiększanie dostępności oferty, dywersyfikacja źródeł finansowania, zmotywowana kadra i efektywna komunikacja wewnętrzna. Warto również, aby celem był zrównoważony rozwój instytucji kultury, ponieważ swoiste „zazielenianie instytucji kultury” może przynieść obniżenie „[w]ydatków na zużycie wody, ciepła, energii, poprzez rozsądniejsze zarządzanie zasobami; ograniczenie produkcji odpadów; zbudowanie i utrzymanie pozytywnego wizerunku instytucji, której zależy na środowisku; możliwość pozyskania nowych dotacji i dofinansowań oraz dodatkowe punkty we wnioskach grantowych”⁸⁶, jak również pozwoli na urozmaicenie programu zarówno o tematykę ekologiczną, jak i o takie dziedziny z nią powiązane, jak np. kulinarną, rzemieślniczą, modową, rękodzielniczą, co będzie odpowiedzią na aktualne potrzeby odbiorców i zaprosi do instytucji ekspertów z innych dziedzin oraz „[p]ozwoli wpisać się w aktualny ogólnoswiatowy trend i przygotować na zmiany z nim związane, w legislacji przyszłej i aktualnej”⁸⁷.

Każda instytucja kultury ma możliwość sprecyzowania wspomnianych powyżej celów w sporządzanych przez siebie planach. Misja i cele powinny zostać zestawione z projektami realizowanymi przez instytucje. Jednak wobec faktu, że publiczne instytucje kultury nie mają obowiązku opracowania strategii rozwoju, ich plany z reguły są określone w sposób bardzo podstawowy i ogólny, a ich misja jest niewidoczna. Do planów, a co za tym idzie misji, nie przywiązuje się dużej wagi. Instytucjom wydaje się, że opisanie celu działania w postaci np. przedstawienia repertuaru teatru jest całkowicie wystarczające. „Nawet jeśli ich opracowanie zostanie wymuszone, nikt na poziomie organizatora nie oczekuje ewaluacji strategii, nie sprawdza wykonalności zawartych tam wskaźników. Nie są wymagane żadne sformalizowane formy

⁸⁵ Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 28 I 2016 r., NK-N.4131.13.3.2016.RB, Dz.Urz.Woj.Doln. z 2016 r., poz. 657, Legalis.

⁸⁶ Instytut Badań Organizacji Kultury, Zielona instytucja kultury, <https://ibok.org.pl/projekty/szkolenia/teoretycznie-praktyczne-spotkania/zielona-instytucja-kultury/> (dostęp: 16 IV 2024).

⁸⁷ Ibidem.

kontaktu z odbiorcą – instytucje prowadzą badania odbiorców we własnym zakresie⁸⁸. Wobec tego trudno o skuteczność działania instytucji opierającego się na jej nieprecyzyjnie określonej misji, która przecież decyduje o sukcesie instytucji kultury. A przecież tylko takie instytucje, które realizują swoją jasno określoną misję przez skuteczne wykonywanie projektów, mogą liczyć na sukces. Instytucje kultury powinny zatem „[s]kupić się na uświadamianiu roli trafnie sformułowanego celu w postaci misji kulturalnej. Bez niego istnieje realne niebezpieczeństwo przypadkowości podejmowanych działań, uwikłania w politykę bądź całkowitej zależności od rynkowej koniunktury⁸⁹”. Słusznie zauważa się, że wiele instytucji nie zdefiniowało nawet celu swojego istnienia, a te, które to zrobiły, niekoniecznie przywiązują do tego wagę, w większości przypadków trudno określić, co jest celem danej instytucji, po co ona istnieje, jak się finansuje i na czym zarabia⁹⁰. Z reguły jednak strategie rozwoju instytucji są sformułowane ogólnikowo (np. upowszechnianie, rozwijanie i zaspokajanie potrzeb społeczeństwa z zakresu kultury, oświaty, sportu, rekreacji i kultury fizycznej, tworzenie warunków i rozwój aktywnego uczestnictwa w kulturze mieszkańców⁹¹), nie widać w nich ładu organizacyjnego, brak w nich transparentności oraz sprecyzowania istoty działań i ich sensu.

3. Cele instytucji kultury z perspektywy odbiorcy

Każda instytucja kultury działa po to, aby przez upowszechnianie kultury, czyli m.in. przez „[u]możliwienie członkom społeczeństwa nie tylko odbioru wytworów kultury (uczestnictwo bierne), lecz także

⁸⁸ Ł. Gaweł, *Zarządzanie publicznymi instytucjami kultury w kontekście koncepcji corporate social responsibility (CSR). Społeczna odpowiedzialność muzeum*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 376, s. 51, 52.

⁸⁹ D. Sieroń-Galusek, *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze 2006, t. 7, s. 13 i 14.

⁹⁰ Ł. Gaweł analizuje te problemy zarówno w kontekście odpowiedzialności zarządczej w muzeach, jak i w relacjach z pracownikami i odbiorcami, wskazując na liczne braki w tych zakresach w działalności muzeów, które z reguły nie spełniają wymogów, co do prawidłowego zarządu czy współpracy z pracownikami i społeczeństwem. Słusznie zauważa przy tym, że „[t]ylko muzea otwarte, autentyczne zainteresowane odbiorcami, będą przez nich odwiedzane, będą potrzebne” (Ł. Gaweł, op. cit., s. 58, 59).

⁹¹ Zob. np. § 3 *Statutu Centrum Kultury w Ostródzie*, <https://bipostroda.warmia.mazury.pl/attachment/nabor/1045/698f49e356bec60e71bef9da10242ab1d51cf4f0.html> (dostęp: 22 II 2024).

tworzenia kultury (uczestnictwo czynne)⁹² zaspokoić potrzeby społeczne. Ustalanie celów w tym zakresie jest zatem niezbędne dla instytucji kultury i ważne jest, aby instytucje te kierowały się zasadą dobra wspólnego – nie stawiały się ponad odbiorcą swoich treści. Planowanie w instytucji kultury powinno określić, jak ma być ona odbierana w relacji z najważniejszymi interesariuszami – klientami, a także kontrahentami, artystami czy pracownikami. Do jej podstawowych zadań należy zatem nie tylko tworzenie, upowszechnianie oraz chronienie kultury, lecz także „[d]ążenie do jej homogenizacji i ujednolicania, potrzebnego, by przekształcać jednostki w zbiorowości, a lokalnej różnorodności, charakterystycznej dla zbiorowości tradycyjnych, narzucać wspólne, narodowe systemy wartości, symbole, język i kanony”⁹³. Relacje instytucji z odbiorcą powinny być na tyle głębokie i rozległe, aby korzyści były po obu stronach. Przecież ludzie jako istoty społeczne skupiają się wokół instytucji, potrzebują ich, dzięki nim mogą rozwijać wzajemne relacje. Instytucje kultury powinny zatem wykorzystywać swoją wiedzę i zasoby do przyczyniania się do wzrostu i rozwoju każdej społeczności, przez „[s]tymulowanie rozwoju osobistego członków tej społeczności, ich kompetencji kulturowych czy tożsamości”⁹⁴, aktywizację seniorów (którzy po odsunięciu poza margines życia zawodowego znów mogą poczuć się potrzebni), umożliwienie zdobywania wiedzy przez zatrudnionych w niej studentów, współpracę ze szkołami⁹⁵, tworzenie nowych miejsc pracy przez współpracę z urzędami pracy czy wreszcie zatrudnianie osób z ograniczeniami umysłowymi. Instytucja kultury powinna być rzecznikiem zarówno jednostek, jak i zbiorowości, które same nie mogą lub nie potrafią mówić o swoich potrzebach.

Zadania wobec odbiorców są szczególnie ważne w dobie powszechnego dostępu do Internetu: obecnie nie potrzebują oni pośrednictwa instytucji kultury w dostępie do kultury, ponieważ dzięki blogom i relacjom sami wiedzą, co obejrzeć, przeczytać czy zobaczyć, często nawet bez wychodzenia z domu, np. do biblioteki. Jednak wyjdaje się, że

⁹² A. Mituś, op. cit.

⁹³ M. Krajewski, *Po co nam instytucje kultury*, Kraków 2023, s. 21.

⁹⁴ Ł. Gawęł, op. cit., s. 59.

⁹⁵ Dla przykładu: w zakresie promocji młodych talentów, organizowania wystaw i konkursów, a nie ograniczanie współpracy ze szkołą tylko do pozyskania klientów i zwiększenia frekwencji czy przychodu instytucji ze sprzedaży biletów (tak Ł. Gawęł, op. cit., s. 59).

Internet nie zastąpi wspólnoty, potrzeby zbiorowości, rzetelnej i jawnej wymiany poglądów, dlatego tak ważne jest, by instytucja kultury, ze swoim potencjałem, pomagała ludziom w ich rozwoju przez chociażby możliwość konfrontowania myśli i poglądów. Instytucje powinny także walczyć o uświadomienie odbiorcom przewagi bezpośredniego kontaktu z kulturą nad dostępem do niej on-line, przez wskazanie choćby, jak ważny w odbiorze kultury jest bezpośredni kontakt społeczny, który ma charakter wielowymiarowy, a którego Internet nie zapewnia.

Z kolei instytucja kultury też rozwija się dzięki odbiorcy, zmienia się na lepsze, dostaje sygnały, co może lepiej robić (oczywiście pod warunkiem, że jest ona otwarta na społeczeństwo). Odbiorca nie tylko daje instytucji pieniądze, ale przez dokonywanie wyborów, które bez obecności instytucji „[b]yłyby na pewno mniej szlachetne”⁹⁶, pozwala, by spełniała ona swoje misję i cele. Niestety często zdarza się, że instytucje nie są zainteresowane nawiązaniem prawdziwej relacji, a odbiorców traktują nie jak partnerów, ale jak płacących klientów⁹⁷, nie zauważając, że współdziałanie jest pożyteczne. Są nawet nastawione wrogo do odbiorców, traktując ich jak ignorantów, z reguły zainteresowanych tylko „niską” kulturą. Dlatego tak ważne jest nawiązanie dialogu między instytucjami kultury a ich odbiorcami. Instytucje kultury dopiero powoli się tego uczą, zaczynają dostrzegać, że odbiorca jest ważny dla ich rozwoju i dla ich innowacyjności. Przykładem jest Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+, zgodnie z którą „[p]odmioty realizujące strategię powinny w swoich działaniach, zgodnie z trendami światowymi, uwzględniać partycypację publiczną, dialog międzykulturowy i integrację społeczności lokalnej oraz projektować usługi i przestrzeń publiczną, uwzględniając potrzeby, styl życia i emocje wszystkich mieszkańców”⁹⁸. To rozwijający się dialog społeczny skutkuje zwiększeniem poziomu aprobaty dla decyzji i działań władz samorządowych czy państwowych⁹⁹, a by był on efektywny konieczne są „[t]ransparentność działań, otwarty dostęp do informacji publicznej, inteligentne zarządzanie miastem, współpraca ze środowiskiem biznesowym i naukowo-akademickim, umiejętność zawierania kompromisu,

⁹⁶ J. Orlik, *Wprowadzenie*, w: M. Krajewski, *Po co nam...*, s. 6.

⁹⁷ Na temat kultury partnerstwa zob. T. Borys, *Inspiracje kultury w tworzeniu aksjologii nowego paradygmatu rozwoju*, „Zarządzanie w Kulturze” 2021, t. 22, s. 297.

⁹⁸ *Kultura relacji. Mapa idei Poznański Program dla Kultury 2019–2023*, s. 5.

⁹⁹ Zob. raport pt. *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, https://diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (dostęp: 6 IV 2024), s. 209.

wykorzystanie możliwości społecznych Internetu¹⁰⁰. Miasto Poznań zauważyło, jak ważne jest współtworzenie – jest to cel główny jego instytucji kultury, który ma być realizowany przez tworzenie nowych i rozwijanie już istniejących mechanizmów (np. lokalnych, masowych wydarzeń artystyczno-kulturalnych), form wsparcia i działań, które pozwolą jego mieszkańcom na odpowiedzialne współdecydowanie o rozwoju miasta¹⁰¹. Jak się podkreśla w Strategii, lepiej zagospodarowane i równomiernie rozłożone na mapie Poznania obszary zieleni stanowią infrastrukturę dla wydarzeń kulturalnych oraz służą budowaniu wspólnotowości i dialogu społecznego¹⁰², zatem podejmowanie działań, aby w mieście powstała bardziej przyjazna i dostępna przestrzeń publiczna również powinno stanowić cele instytucji kultury. Wskazuje się dlatego, że priorytetem powinny być właśnie wspólnotowość i dialog społeczny, którego kierunkami interwencji są m.in.: miasto przyjazne rodzinom i seniorom (np. przez cel strategiczny, którym jest aktywizacja osób starszych przez zachęcanie ich do partycypacji w kulturze, wyłanianie lokalnych liderów na osiedlach), budowanie szerokiej integracji społecznej ze szczególnym uwzględnieniem osób zagrożonych wykluczeniem (np. przez stwarzanie możliwości rozwijania pasji czy poznawania kultur¹⁰³), zwiększenie współuczestnictwa mieszkańców w życiu miasta (np. przez aktywne uczestniczenie w budowaniu kapitału społecznego poprzez dobrowolne dzielenie się ze społecznością lokalną posiadaną wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami), wspieranie działań kulturalnych na rzecz rozwoju społecznego (np. przez inicjowanie i wspieranie projektów angażujących kulturę w budowę lokalnej sieci zaufania i dialogu publicznego o charakterze animacyjnym i artystycznym) czy zwiększenie aktywności obywatelskiej przez zbudowanie skutecznego systemu dialogu społecznego i informacji miejskiej wykorzystującego media tradycyjne, nowoczesne technologie

¹⁰⁰ *Kultura relacji. Mapa idei Poznański Program dla Kultury 2019–2023*, s. 15.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 18.

¹⁰² *Ibidem*, s. 25.

¹⁰³ Przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powodowanemu wiekiem, płcią i orientacją seksualną, przynależnością etniczną, religijną, stanem zdrowia, miejscem zamieszkania, sytuacją ekonomiczną oraz dostępem do wiedzy, informacji i usług publicznych. W tym obszarze niebywale ważna w Poznaniu z powodów demograficznych jest np. przemyślana polityka senioralna, a działalność kulturalna – odpowiedzialna, ukierunkowana na tworzenie relacji społecznych – może skutecznie przeciwdziałać wszelkim formom wykluczenia (*ibidem*, s. 79).

oraz media społecznościowe¹⁰⁴. Podobnie dla Muzeum Królewskiego w Łazienkach ludzie i innowacyjność są jednym z filarów rozwojowych przyjętej strategii¹⁰⁵, a dla Muzeum Pamięci Sybiru ważne jest, aby instytucja ta tworzyła otoczenie sprzyjające rozwojowi sektora kultury i sektora kreatywnego, propagowała dostęp do finansowania i rozwijała zdolności innowacyjne¹⁰⁶.

Celem instytucji kultury z perspektywy odbiorcy powinno być także zwiększenie dostępności wydarzeń i miejsc kultury z uwzględnieniem zróżnicowanych potrzeb ludzi. Można to osiągnąć przez: wdrażanie systemowych rozwiązań zwiększających dostępność infrastrukturalną miejsc i organizacyjną wydarzeń kulturalnych realizowanych przez miejskie instytucje kultury oraz organizacje pozarządowe; wprowadzanie atrakcyjnych zachęt do korzystania z poznańskiej oferty kulturalnej; udogodnienia infrastrukturalne i informacyjne dla osób z niepełnosprawnościami w ramach wydarzeń realizowanych przez miejskie instytucje kultury oraz organizacje pozarządowe; wzbogacanie oferty kulturalnej o wydarzenia, z których korzystać mogą obcokrajowcy zamieszkujący w Poznaniu; dostosowanie godzin pracy instytucji do potrzeb odbiorców; niedziele w teatrze – zniżki do 50% na bilety w nie-handlowe niedziele w poznańskich teatrach; rodzaj i liczbę udogodnień infrastrukturalnych i organizacyjnych wprowadzonych przez organizatorów wydarzeń kulturalnych w celu ich dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (co roku); rodzaj i liczbę działań organizacyjnych i informacyjnych podejmowanych w celu udostępnienia oferty kulturalnej obcokrajowcom (co roku); odsetek turystów, których głównym celem przyjazdu do Poznania jest udział w wydarzeniach kulturalnych¹⁰⁷.

4. Misje i cele instytucji kultury w praktyce – wybrane przykłady

Po przedstawieniu ogólnych zasad ustalania celów instytucji kultury należy przeanalizować, jak w praktyce wygląda określanie tych celów. Czy instytucje kultury prawidłowo je określają? Czy wprowadzają karty

¹⁰⁴ Ibidem, s. 28, 33, 34.

¹⁰⁵ J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 410.

¹⁰⁶ *Strategia Rozwoju Muzeum Pamięci Sybiru*, s. 45.

¹⁰⁷ *Kultura relacji. Mapa idei Poznański Program dla Kultury 2019–2023*, s. 114–115.

wyników do oceny podejmowanych przez siebie działań? Odnośnie do karty wyników, to już w tym miejscu należy stwierdzić, że np. muzea rzadko z niej korzystają, jednym z wyjątków jest Muzeum Karkonoskie w Jeleniej Górze, które zbudowało swoją strategię właśnie przez wykorzystanie założeń strategicznej karty wyników¹⁰⁸.

Jak już wskazano powyżej, instytucje kultury często określają swoje misje w sposób zbyt ogólny, bez wskazania, czym zajmuje się dana jednostka. Podobnie jest ze zdefiniowaniem celów. Przykładowo, celami Narodowego Centrum Kultury, państwowej instytucji kultury, której statutowym zadaniem jest podejmowanie działań na rzecz rozwoju kultury w Polsce, są np. edukacja kulturalna oraz zwiększanie zainteresowania kulturą i sztuką, rozwój i profesjonalizacja sektora kultury, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej i państwowej¹⁰⁹. Tak samo ogólnie określono cel strategiczny dla Domu Kultury w Orzyszu, a jest nim pozyskiwanie i przygotowywanie społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w kulturze, współtworzenie jej wartości oraz podnoszenie poziomu edukacji kulturalnej społeczeństwa; równie ogólnie określa się zadania tej jednostki, wskazując, że jest to np. organizacja działań kulturalnych na terenach wiejskich, integracja oraz organizowanie różnorodnych form edukacji kulturalnej i wychowywania przez sztukę¹¹⁰. Także w Łodzi ogólnie przyjęto, że celem strategicznym jest rozwijanie strategicznych obszarów kultury, co ma być realizowane przez wyodrębnienie i wzmocnienie instytucji kultury z obszarów strategicznych, tj. filmu, teatru, muzyki, sztuk wizualnych, sztuki poszukującej i kultury postindustrialnej¹¹¹.

Faktem jest, że cele strategiczne nie charakteryzują się szczegółowością, ale można je określić tak, aby precyzyjnie wskazywały na to, czym tak naprawdę zajmuje się dana instytucja kultury. Przykładów tak sformułowanych celów jest jednak zdecydowanie mniej, dlatego zostaną one szczegółowo omówione. Cele Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie określono prawidłowo, co ważne: wynikają z poprawnie

¹⁰⁸ J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 408, 409. Zob. też w tym zakresie eadem, *Mapa strategii i strategiczna karta wyników w planowaniu działań przedsiębiorstwa. Studium teoretyczno-empiryczne*, Lublin 2009.

¹⁰⁹ Szczegółowe zadania dostępne są na stronie internetowej: <https://nck.pl/instytucja/programy-i-projekty> (dostęp: 2 II 2024).

¹¹⁰ *Cele i zadania Domu Kultury*, <https://bip.dk.orzysz.pl/index.php?wiad=7> (dostęp: 12 IV 2024).

¹¹¹ Zob. Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr LIX/1252/13 z 27 III 2013 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi”.

określonej misji (dla przypomnienia jest nią upowszechnianie wiedzy o epoce Stanisława Augusta i kolekcji królewskiej oraz ukazywanie świetności ogrodów i zabytków). Kierunkami działania Muzeum są np. upowszechnianie wiedzy (na temat epoki oświecenia), utrzymywanie i rozwijanie zasobów (np. rozwijanie zbiorów, poprawa stanu zabytków, rewitalizacja ogrodów) i wzmocnienie tożsamości i prestiżu (przez rozwijanie społeczności muzeum i relacji z partnerami strategicznymi)¹¹². Upowszechnianiu wiedzy mają służyć następujące cele: „[p]oprawienie dostępności oferty muzeum dla szerokiej grupy odbiorców, podniesienie satysfakcji z wizyty w muzeum przez wysoką atrakcyjność oferty edukacyjno-wystawienniczej, dostępność do zbiorów i obiektów, wysoki poziom obsługi oraz tworzenie unikatowej atmosfery związanej z wizytą w muzeum”¹¹³. Utrzymywanie i rozwijanie zasobów ma być z kolei realizowane przez „[s]calanie i rozwijanie kolekcji będącej w posiadaniu muzeum, stałe i systematyczne prowadzenie prac konserwatorskich, zapewnienie bezpieczeństwa zbiorom i zwiedzającym, przywrócenie świetności Ogrodu Muzeum, dążąc do odtworzenia jego historycznej kompozycji przestrzennej”¹¹⁴. Nie zapomniano także o wskazaniu celów, które pomogą w finansowej realizacji założonej misji, a którymi są: „[a]ktywne poszukiwanie możliwości zwiększenia środków własnych (m.in. ze sprzedaży biletów, działalności edukacyjnej, organizacji imprez i udostępniania), aktywne pozyskiwanie innych źródeł finansowania (poza dotacją MKiDN) oraz optymalizacja kosztów”¹¹⁵. Podobnie szczegółowo zdefiniowano misję Teatru Lalek w Białymstoku – polega ona na tworzeniu i prezentacji przedstawień lalkowych, a także upowszechnianiu kultury, w szczególności kultury teatralnej. Prawidłowo określono również cele tej instytucji – celem strategicznym jest np. nowoczesna infrastruktura i zaplecze techniczne, w ramach którego realizowane są działania szczegółowe, m.in. takie jak: remont instalacji wyciągowych oraz wodnych; zabudowa patio łączącego część administracyjną teatru z foyer i Działem Upowszechniania Widowni; zabudowa zaplecza Sceny Kameralnej oraz usunięcie przestarzałej instalacji tzw. czerpni powietrza; remont malarni pracowni plastycznej czy instalacji parku oświetleniowego Sali Prób

¹¹² J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 410, 411.

¹¹³ *Ibidem*, s. 411.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

i Sali Kameralnej, a także modernizacja instalacji grzewczej¹¹⁶. Z kolei w Strategii Rozwoju Kultury Miasta Torunia do roku 2030 podkreślono, że opiera się ona na trzech filarach: współpracy, otwartości i przedsiębiorczości. Najważniejszy jest „[r]ozwój zróżnicowanej i bogatej oferty kulturalnej z poszanowaniem dziedzictwa kulturowego oraz stwarzanie warunków dla kreacji artystycznej i profesjonalizacji działań w sferze kultury”¹¹⁷. Jak zaznaczono, „[d]ziedzictwo kulturowe, zabytki, historia, wielcy torunianie to najważniejsze atuty miasta, wyznaczające wysokie standardy jakości artystycznej realizowanego programu artystycznego; priorytetem jest rozwijanie oryginalnego, obszernego i interdyscyplinarnego (kompleksowego) programu kulturalnego; w Toruniu stwarza się sprzyjające warunki do rozwijania działalności zarówno dla wybitnych, uznanych twórców sztuki, jak i artystów debiutujących”¹¹⁸, nie zapominając oczywiście o współpracy różnych podmiotów prowadzących działalność kulturalną. Wypracowano wiele celów, wśród których należy wymienić: wykorzystanie potencjału infrastruktury społecznej i potencjału zasobów ludzkich do prowadzenia działań kulturalnych; organizowanie lokalnych wydarzeń kulturalnych na rzecz zwiększania integracji i aktywności społeczności miasta; współdziałanie osiedlowych domów kultury, bibliotek, świetlic środowiskowych, spółdzielni mieszkaniowych na rzecz tworzenia zróżnicowanych społecznie wspólnot w miejscu zamieszkania; tworzenie wysokiej jakości oferty kulturalnej (np. zintegrowanie i rozwój elektronicznego systemu ułatwiającego mieszkańcom miasta dostęp do kultury); rozwój marki i produktów turystycznych (przez wdrażanie innowacyjnych atrakcji dla turystów i mieszkańców w sferze kultury, np. streetart, instalacje w przestrzeni publicznej dobrze przygotowanej do tych celów)¹¹⁹.

Przykładem prawidłowego określenia zarówno misji, jak i poszczególnych celów służących jej realizacji jest także strategia Trzebińskiego Centrum Kultury¹²⁰. Ze statutu tej instytucji wynika, że jej misją jest upowszechnianie, rozwijanie i zaspokajanie potrzeb społeczeństwa

¹¹⁶ *Strategia Rozwoju Białostockiego Teatru Lalek na lata 2022–2028 plus*, s. 6.

¹¹⁷ Zob. https://torun.pl/sites/default/files/pliki/akt_str_rozw_kult_2030_proj_wer_13-09-2023_int.docx (dostęp: 2 II 2024), s. 21.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 21–22.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 6.

¹²⁰ Powstało na mocy uchwały Rady Miasta Trzebinia z 27 V 2011 r. o połączeniu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Trzebini z Dworem Zieleniewskich instytucją kultury w Trzebini i utworzeniu Trzebińskiego Centrum Kultury w Trzebini (TCK). Nowa instytucja kultury uzyskała osobowość prawną i rozpoczęła działalność 1 VII 2011 r.

z zakresu kultury, oświaty, sportu i rekreacji¹²¹. Taka misja jest, oczywiście, postawiona przed większością instytucji kultury zajmujących się podobną działalnością, jednak takie jej określenie jest jak najbardziej poprawne, ponieważ jednoznacznie z niej wynika, czym Centrum Kultury ma się zajmować i po co zostało stworzone. Z kolei celami strategicznymi Centrum w zakresie kultury są: rozbudzenie i zaspokajanie potrzeb kulturalnych mieszkańców oraz promocja działań i przedsięwzięć kulturalnych, dbałość o zachowanie i kultywowanie dziedzictwa kulturowego regionu, promocja miasta przez kulturę, sport i rekreację oraz wyrównywanie szans w dostępie do dóbr i usług kulturalnych¹²². Realizacja celu w postaci rozbudzenia i zaspokajania potrzeb kulturalnych mieszkańców oraz promocji działań i przedsięwzięć kulturalnych następuje przez cele operacyjne w postaci np. kształtowania aktywności społeczno-kulturalnej (celami taktycznymi są np. systematyczne zwiększanie atrakcyjności instytucji; nawiązywanie i podtrzymywanie współpracy przy organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych ze społeczeństwem, radami sołectkimi i osiedli, kołami gospodyń, grupami twórców, stowarzyszeniami w celu aktywizacji kulturalnej całego społeczeństwa i budowania nawyku uczestnictwa w kulturze, prowadzenie działalności kinowej); kształtowanie świadomych odbiorców i twórców kultury (przez cele taktyczne w postaci organizacji koncertów, happeningów, festiwali, wystaw, imprez plenerowych, spektakli, odczytów, konferencji, konkursów) i wspieranie rozwoju młodych talentów (przez cele taktyczne w postaci prowadzenia zajęć o charakterze warsztatowym, takich jak zajęcia plastyczne, sensoryczne, jazdy na wrotkach, teatralne, taneczne, muzyczne). Z kolei dbałość o zachowanie i kultywowanie dziedzictwa kulturowego regionu następuje przez realizację celów operacyjnych w postaci np. podnoszenia świadomości społecznej dotyczącej dziedzictwa kulturowego (celami taktycznymi są: organizacja festiwali, przeglądów folklorystycznych, konkursów, przeprowadzenie warsztatów na temat zwyczajów, obrzędów, przygotowanie cyklicznych imprez folklorystycznych, np. dożynek). Natomiast wyrównywanie szans w dostępie do dóbr i usług kulturalnych jest realizowane przez cele operacyjne polegające na propagowaniu zajęć twórczych dla dzieci i młodzieży, rozwoju oferty dotyczącej kształcenia ustawicznego

¹²¹ § 3 Statutu, stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XLIV/394/VIII/2022 Rady Miasta w Trzebinii z 24 III 2022 r., <https://tck.trzebinia.pl/statut> (dostęp: 16 II 2024).

¹²² Ibidem, § 4.

(Uniwersytet Trzeciego Wieku)¹²³, a celami taktycznymi są: prowadzenie zajęć sportowych w domach kultury i wzbogacanie oferty z zakresu kultury fizycznej, organizacja zawodów sportowych i przygotowanie zajęć rekreacyjno-ruchowych, a także organizacja w Uniwersytecie Trzeciego Wieku warsztatów, kursów, konferencji, szkoleń w celu rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy oraz kształcenie z wykorzystaniem internetowych platform edukacyjnych, e-learningu¹²⁴.

Z kolei w Programie działania samorządowej instytucji kultury Centrum Kultury Gminy Rudna określono jej misję jako organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej oraz wszechstronnej działalności w obszarze kultury. Instytucja ta ma prezentować twórczość artystyczną, korzystać z dorobku twórców, aktywizować mieszkańców gminy. Fundamentem misji Centrum Kultury Gminy Rudna jest otwartość. Instytucja nie pomija żadnej sfery aktywności artystycznej i kulturalnej – wzmacnia je i kieruje do możliwie szerokiego grona odbiorców. Odbiorca, który ma poczucie, że jest uczestnikiem kultury, razem z innymi nadaje jej rytm i dynamikę. Uczestnictwo w kulturze nie jest funkcją wieku, płci, statusu społecznego, materialnego czy miejsca zamieszkania¹²⁵. Misja związana jest z wyrównywaniem szans osób ze środowiska wiejskiego, wzbogaconym o nieocenione walory życia na wsi. To stwierdzenie skutkuje silną identyfikacją człowieka z miejscem, określa tożsamość i poczucie przynależności, jednocześnie z poczuciem rozwoju i zaspokojenia potrzeb estetycznych na wysokim poziomie¹²⁶. Podstawowym zadaniem Centrum jest zaspokajanie potrzeb i aspiracji kulturalnych społeczeństwa przez tworzenie i upowszechnianie różnych dziedzin kultury oraz sztuki profesjonalnej i amatorskiej. Centrum realizuje zadania w dziedzinie wychowania, edukacji, upowszechniania kultury, sztuki, wiedzy i nauki, czynnego wypoczynku, rekreacji i turystyki, których celem jest pobudzanie społeczności gminy do aktywnego uczestnictwa w kulturze i współtworzenia jej wartości. Zadaniem Centrum jest również prowadzenie działań promujących Gminę Rudna

¹²³ Ibidem, § 6 i § 7.

¹²⁴ Ibidem. Podobnie szczegółowo określono cele w *Programie Działania Instytucji Kultury – Gminnego Centrum Kultury i Sportu w Wieniawie na lata 2019–2024*, <https://samorzad.gov.pl/attachment/c689bd52-e6ac-4848-97c4-f1eedded7810> (dostęp: 21 III 2024).

¹²⁵ A. Badecka, *Program działania samorządowej instytucji kultury Centrum Kultury Gminy Rudna*, https://bip.rudna.pl/cms/15750/programy_dzialania_instytucji_kultury (dostęp: 25 III 2024), s. 3.

¹²⁶ Ibidem, s. 2.

w kraju i za granicą¹²⁷. Z kolei cele strategiczne to m.in. podniesienie atrakcyjności oferty kulturalnej i wzrost stopnia samofinansowania Centrum. Podniesienie atrakcyjności oferty kulturalnej ma być realizowane np. przez podniesienie jakości działań kulturalnych, podniesienie jakości wydarzeń rozrywkowych i integracyjnych, rozwój działalności Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Gminie Rudna i innych działalności senioralnych, zahamowanie „kulturalnego obumierania” miejsc związanych z kulturą i rekreacją w Gminie Rudna, wzbogacenie oferty zajęć i warsztatów we wszystkich świetlicach wiejskich, ujednoczenie oferty kulturalnej i rekreacyjno-sportowej we wszystkich miejscowościach gminy. Z kolei wzrost samofinansowania Centrum ma nastąpić przez podjęcie następujących działań: racjonalizację gospodarki finansowej; zwiększenie atrakcyjności oferty wynajmów obiektów Centrum; pozyskiwanie środków poza dotacją główną organizatora instytucji (środki unijne, mecenat państwowy, prywatny, sponsorzy); wprowadzenie nowych oraz rozwój istniejących usług i produktów Centrum, które mogą stanowić uzupełnienie przychodów własnych instytucji.

Podsumowanie

Jak zostało wykazane, rzetelne określenie misji instytucji kultury należy do rzadkości, a przecież jest to punkt wyjścia do jej sprawnego zarządzania. Brak wyjątkowej i prawidłowo określonej misji utrudnia lub wręcz uniemożliwia ustalenie strategii działania instytucji kultury, ponieważ to misja określa kierunek podejmowanych decyzji strategicznych, ona również reprezentuje swoją treścią program instytucji kultury, który jest realizowany przez poszczególne działania¹²⁸.

Institucje kultury, określając cele wynikające ze swoich misji, często zapominają, że ich działanie jest długofalowe, a ich podstawowym celem jest upowszechnianie kultury i rozbudzanie potrzeb kulturalnych, co nie może zostać zrealizowane w krótkim czasie. Oczywiście instytucja kultury, jako instytucja publiczna, cechuje się wysokim stopniem sformalizowania, niejakim usztywnieniem podejmowanych przez nią działań, co ma wpływ na podejmowane przez nią czynności, na jej relacje zarówno z pracownikami, jak i z jej odbiorcami, a przede wszystkim na jej cele strategiczne i finansowe, do których niekoniecznie zalicza się

¹²⁷ Ibidem, s. 4.

¹²⁸ Zob. J. Kłaś, op. cit., s. 7.

zysk, a raczej sprawność działania instytucji oraz wartość, którą reprezentuje właśnie swoim działaniem. Jak wynika jednak z przedstawionych w artykule misji i celów wybranych instytucji kultury, w większości koncentrują się one na tym, co „tu i teraz”, a nie na tym, co wydarzy się w przyszłości. A przecież muszą one patrzeć w przeszłość, a swoje działania przygotowywać na dłuższe okresy; muszą zobaczyć „nowe oblicze kultury” i dostosować do niego swoją działalność. Ważne jest także, by w swoich działaniach przestrzegały transparentności i partycypacyjności, nie tylko w formie szkoleń czy warsztatów, ale praktycznych działań, w zachowaniu chociażby ich pracowników. Jak wskazano, instytucje nie mogą stać ponad odbiorcą, powinny być społecznie odpowiedzialne, przez dialog powinny przybliżać kulturę i to za pomocą innowacyjnych technologii, co oczywiście nie jest łatwe przy istniejących ograniczeniach finansowych. Model projektowania przez instytucje kultury uczestnictwa w jej działaniach przez jednostronne narzucanie zasad i wytycznych, bez żadnej konsultacji należy uznać obecnie za przestarzały – konieczne jest przewartościowanie w tym zakresie. Obecnie instytucje funkcjonują w pewnym zastanym schemacie, a przyczynami tego zjawiska może być zarówno brak środków finansowych, jak i poglądy i wynikające z nich działania niedostosowane do zmian społecznych czy technologicznych. Z analizy poszczególnych aktów prawnych regulujących działanie instytucji kultury wynika, że dopiero zaczynają one dostrzegać zachodzące w ich otoczeniu przemiany, co bardzo utrudnia osiągnięcie przez nie stabilności i bezpieczeństwa. Instytucje kultury nie są świadome, że brak im elastyczności i przygotowania do zmian i że zainteresowanie ich programem jest zwykle niewielkie (ich odbiorcy często w ogóle nie wiedzą i nie interesują się, co robi dana instytucja kultury). Dlatego tak ważne jest opracowanie prawidłowej strategii dla instytucji kultury, która jest koncepcją funkcjonowania organizacji w dłuższym czasie i zawiera „[z]operacjonalizowane cele, sposoby działania i reguły zachowania się”¹²⁹. W ramach prawidłowego opracowania strategii instytucja kultury powinna najpierw ustalić swoją misję i swoją wizję (dostosowane do obszaru, w którym działa dana instytucja, wyjątkowe oraz jasne i czytelne dla odbiorcy), następnie stworzyć mapę strategii, czyli wytyczyć cele strategiczne, a wreszcie stworzyć strategiczną kartę wyników, w której określone zostaną wartości

¹²⁹ L. Młodzik, op. cit., s. 71.

docelowe, będą przydzielane zadania i podejmowane inicjatywy¹³⁰. Instytucje muszą zauważyć, że umiejętność wykorzystywania takich kart znacznie wpływa na skuteczność działań¹³¹, które będą bardziej spójne z misją i celami, a one same będą nowocześniejsze, bardziej przyjazne, otwarte i transparentne. Co ważne, będą również inkluzywne i otwarte na różnorodność, czego warto życzyć instytucjom kultury.

Przedstawiona analiza celów instytucji kultury nie sugeruje oczywiście, że w niniejszym opracowaniu udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące przyczyn omawianych zjawisk. Nie można również założyć, że w tak różnorodnej rzeczywistości, dotyczącej instytucji kultury działających w Polsce, zostaną one kiedykolwiek poznane. Można jednak z całą pewnością stwierdzić, że większość instytucji kultury przedkłada normy prawne nad swoje misje i cele.

BIBLIOGRAFIA

- Barańska K., *Wiatr w żaglach, czyli misja Muzeum Etnograficznego im. Seweryna Udzieli w Krakowie*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 15–23.
- Borys T., *Inspiracje kultury w tworzeniu aksjologii nowego paradygmatu rozwoju*, „Zarządzanie w Kulturze” 2021, t. 22, s. 277–303.
- Dyczewski L., *Miejsce i funkcje wartości w kulturze*, w: *Kultura w kręgu wartości*, pod red. L. Dyczewskiego, Lublin 2001, s. 287–290.
- Fischer I. et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.
- Gawęł L., *Zarządzanie publicznymi instytucjami kultury w kontekście koncepcji corporate social responsibility (CSR). Społeczna odpowiedzialność muzeum*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 376, s. 48–62.
- Głowacki J. et al., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, <https://instytutkorfantego.pl/wp-content/uploads/2019/02/Finansowanie-kultury-i-zarzadzanie-instytucjami-kultury-oprac.-zbiorowe.pdf> (dostęp: 2 III 2024).
- Golat R., *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.
- Jakubowski A., *Art. 1*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Jędrzyk E., *Strategia instytucji kultury na przykładzie miejsko-gminnego ośrodka kultury, sportu i rekreacji w Trzebini w latach 2009–2013*, „Zarządzanie w Kulturze” 2009, t. 10, s. 185–201.
- Klaś J., *Misja instytucji kultury na przykładzie muzeum – po co i jak ją tworzyć*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, nr 1, s. 1–8.

¹³⁰ Ibidem, s. 407.

¹³¹ Tak D. Sieroń-Galusek, op. cit., s. 11.

- Kowrygo B., Górską-Warsewicz H., Świątkowska M., *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem. Przewodnik do ćwiczeń*, Warszawa 2017.
- Krajewski M., *Po co nam instytucje kultury*, Kraków 2023.
- Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Żychlin 2004.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994.
- Manczak I., *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 4, s. 73–81.
- Measuring Cultural Participation: 2009 Framework for Cultural Statistics Handbook no. 2*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, Quebec 2012.
- Mituś A., *Tworzenie*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.
- Młodzik L., *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Zielona Góra 2014.
- Ostapowicz E., *Organizacja wydarzeń kulturalnych i inne formy prowadzenia działalności przez instytucję kultury*, Warszawa 2020, Legalis.
- Pakuła A., *Planowanie i kontrolowanie w organizacji*, w: A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 449–476.
- Penc J., *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*, Warszawa 1994.
- Rutkowski R., *Diagnoza społeczna w działalności kulturalnej*, Warszawa 1982.
- Sieroń-Galusek D., *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 11–14.
- Stabryła A., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Kraków 2012.
- Stoner J., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1996.
- Świerk J., *Mapa strategii i strategiczna karta wyników w planowaniu działań przedsiębiorstwa. Studium teoretyczno-empiryczne*, Lublin 2009.
- Świerk J., *Zarządzanie strategiczne instytucjami kultury*, Wrocław 2018.
- Wolska H., *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, pod red. A. Powąłowskiego, Warszawa 2022, s. 45–54.
- Zajadło J., *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, pod red. A. Powąłowskiego, Warszawa 2022, s. 1–19.
- Zdebska-Schmidt J., *Do czego instytucji kultury potrzebna jest misja?*, „Poradnik Instytucji Kultury” 2012, nr 12, <https://e-pik.prawodlapraktykow.pl/zarzadzanie/2012/11/do-czego-instytucji-kultury-potrzebna-jest-misja>.
- Znaniński F., *Nauki o kulturze*, Warszawa 1971.

Anna Trela*

Sankcje za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji w świetle doktryny i orzecznictwa – głos w dyskusji

Sanctions for the exclusion of forest land from production in the light of doctrine and case law – a voice in the discussion

Abstract. The Act of 3 February 1995 on the protection of agricultural and forest land in Article 28 provides for sanctions for the exclusion of agricultural and forest land from production contrary to the provisions of the Act (paragraph 1) or without a decision authorising the exclusion in the case of land which has been designated in the local spatial development plan for non-agricultural or non-forest purposes (paragraph 2). In the first case, the authority shall set a fee of double the amount due, and in the second case, the authority shall issue a 'legalisation' decision based on Article 12 and increase the amount due by 10%.

The provision of Article 12(6) of the Law on the Protection of Agricultural and Forestry Land also provides for the possibility of reducing the amount due by the value of the land in accordance with the market price. The possibility of applying Article 12(6) in the case indicated in Article 28(2) of the Agricultural and Forest Land Protection Act is problematic. It should be emphasised that the content of the provisions in question has not changed since 1995. They were treated as two different legal situations and did not give rise to any doubts in practice or jurisprudence. It was accepted that the authority obliged to issue a legalisation decision had the right to apply Article 12(6). The position of administrative courts has been different for several years now, according to which the provisions of Article 28(1) and (2) should be treated jointly, as they both provide for sanctions, although they constitute separate editorial units. In the doctrine approval is also found for the new views of the judiciary accepting that in the case indicated in Article 28(2) it is not possible to apply a reduction in the amount due by the value of the land. The practice presented by the regional directorates of the State

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl.

Forests, on the other hand, is very diverse. The problem that has arisen requires that the various positions be voiced and evaluated.

Keywords: protection of forest land – exclusion of land from forestry production – sanction – legalization – reduction of dues

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹ w art. 28 przewiduje sankcje za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych i leśnych niezgodnie z przepisami ustawy (ust. 1) albo bez decyzji zezwalającej na wyłączenie w przypadku gruntów, które zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne (ust. 2). Przez wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej, zgodnie z definicją ustawową, „rozumie się [...] rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów; nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat”. Przy czym przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Gruntami leśnymi w rozumieniu u.o.g.r.l. są grunty: (1) określone jako lasy w przepisach o lasach, (2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, (3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Mimo że art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. pozostaje w niezmienionym brzmieniu od czasu uchwalenia, to jego interpretacja podlega istotnym wahaniom zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w praktyce regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Istotne jest zatem ustalenie wykładni obu przepisów i ich znaczenia oraz celu obu sankcji. Celem dalszych rozważań nie jest jednak odnoszenie się do wszystkich kwestii związanych z wyłączaniem gruntów leśnych z produkcji, ale skupienie się jedynie na sankcjach określonych w art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., które z natury odnosić się będą w pewnym zakresie także do wyłączeń gruntów rolnych z produkcji, ponieważ przepisy ogólnie wskazują, że sankcje dotyczą „wyłączenia gruntów z produkcji”, a zatem gruntów zarówno leśnych, jak i rolnych.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 82, dalej „u.o.g.r.l.”

1. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej

W doktrynie trafnie przyjmuje się, że „[o]chrona gruntów rolnych i leśnych przejawia się przede wszystkim ilościowym ograniczeniem ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne. O przeznaczeniu tym obligatoryjnie przesądzają zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż jednym z zadań planowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu na określone cele oraz zasad jego zagospodarowania”².

W myśl art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymóg sporządzenia planu dotyczy m.in. gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, a pozostałych gruntów leśnych – marszałka województwa (w odniesieniu do gruntów leśnych innych właścicieli niż Skarb Państwa) na przeznaczenie wnioskowanego gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i nieleśne. Wyrażenie zgody, o której mowa powyżej, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do przypadku, w którym wyłączenie gruntu leśnego z produkcji leśnej jest dokonywane na wniosek. Wnioskodawcą może być właściciel albo posiadacz samoistny, zarządca lub użytkownik, użytkownik wieczysty oraz dzierżawca nieruchomości, na podstawie art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l. W chwili składania wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, wnioskodawca nie musi legitymować się tytułem prawnym do gruntu. Tytuł prawny może wynikać z: prawa własności, użytkownika wieczystego, posiadania samoistnego, zgody właściciela na wyłączenie

² I. Derucka, *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 87.

gruntu z produkcji przez wnioskodawcę (zawartej np. w umowie zarządu, użytkowania, służebności, służebności przesyłu lub innej umowie nienazwanej) albo orzeczenia zastępującego zgodę właściciela, np. decyzji starosty wydanej na podstawie art. 124 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ lub orzeczenia sądu ustanawiającego służebność, z którego wynika zgoda na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji.

Wyłączenie gruntu z produkcji leśnej następuje w drodze decyzji dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, określonej w art. 11 u.o.g.r.l., a w odniesieniu do gruntów leśnych znajdujących się na terenie parków narodowych – decyzji dyrektorów parków. Z kolei należność i opłaty roczne z tytułu wyłączenia ustalane są na podstawie art. 12 u.o.g.r.l. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny: „Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika wprost, że wyłączenie gruntu z produkcji rolnej wymaga uzyskania stosownej decyzji administracyjnej. Decyzja taka nie jest bowiem wynikiem zawarcia przez strony umowy dzierżawy bądź innej umowy prawa cywilnego, na której mocy strony przewidziały bądź dopuściły zmianę przeznaczenia gruntu na grunt nierolny. Tym samym decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej nie może być zastąpiona innym aktem, w tym w szczególności umową kreowaną wolą stron”⁴.

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, ma obowiązek uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyřębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, tj. „[o]d wprowadzenia realnych zmian w istniejącej rzeczywistości – rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Dopiero ustalenie tego faktu daje podstawę do wydania decyzji w sprawie ustalenia opłaty”⁵. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, „[w] sytuacji, gdy skarżący występuje o zezwolenie na wyłączenie z produkcji [...] jedynie takiej powierzchni gruntu, jaka jest niezbędna na cele zaplanowanej i ściśle określonej budowy, organ administracji nie może orzekać o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów, które są

³ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 344 ze zm.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 17 VIII 2023 r., sygn. akt I OSK 446/22, LEX nr 3600037.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 12 IV 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 239/18, LEX nr 2494458.

zbędne dla takiej budowy i o których wyłączenie skarżący nie wnosił”⁶. Wysokość jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku rębności, określonym w planie urządzania lasu, a wartością w chwili jego wyrębu. W drzewostanach młodszych, w których nie można pozyskać sortymentów drzewnych, odszkodowanie to stanowi wartość kosztów poniesionych na założenie i pielęgnację drzewostanów.

Zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. należność, o której mowa powyżej, pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Należność uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku, przyjmując w odniesieniu do gruntów leśnych za podstawę ustalenia cenę 1 m³ drewna, stosowaną przy wymiarze podatku leśnego w danym roku. Podkreślić należy, że opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszcza się w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji.

Zauważyć należy, że NSA w uchwale z 3 lutego 1997 r. „[w]skazał, iż na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, organ administracji państwowej może zezwolić na wyłączenie z produkcji rolniczej pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne takiej powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze, na której zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nastąpi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntu”⁷. Z uzasadnienia uchwały wynika, że zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej powinno obejmować tylko taką powierzchnię działki budowlanej, jaką w projekcie zagospodarowania terenu przeznaczono pod inwestycję i towarzyszącą jej infrastrukturę. NSA wskazał, że „[s]koro w myśl przepisów cytowanej ustawy należność

⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 23 II 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 887/22, LEX nr 3504165. Zob. również: J. Królikowski, *WSA o urzędniczej nadgorliwości przy wyłączaniu gruntów z produkcji rolnej*, geoforum.pl, 20 III 2023, <https://geoforum.pl/news/33651/wsa-o-urzedniczej-nadgorliwosci-przy-wylaczaniu-gruntow-z-produkcji-rolnej> (dostęp: 25 V 2024).

⁷ Uchwała NSA z 3 II 1997 r., OSP 13/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 3, poz. 105.

i opłaty roczne są naliczane od gruntów faktycznie wyłączanych z produkcji, a więc tylko od tych gruntów, na których rozpoczęto inne niż rolnicze lub leśne ich użytkowanie, to tym samym zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych na działce budowlanej powinno obejmować tylko taką powierzchnię, na jakiej zaplanowano rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne wykorzystania gruntów [...]. NSA uznał, iż wykładnia taka jest zgodna z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, iż ochrona gruntów rolnych i leśnych polega przede wszystkim na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolne i nieleśne, a wydawanie zezwoleń na wyłączenie z produkcji także i takiej powierzchni gruntu rolnego lub leśnego, która nie jest niezbędna na potrzeby nierolne i nieleśne, stanowiłoby działanie wymierzone przeciwko celom określonym w omawianej ustawie⁸. Stanowisko takie zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach z 6 lutego 2007 r.⁹ oraz z 12 lutego 2007 r.¹⁰, w których wskazano, „[i]ż zezwolenie na wyłączenie gruntów na działce budowlanej powinno obejmować tylko taką powierzchnię, na jakiej w projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zaplanowano rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne wykorzystanie gruntów, a zatem od powierzchni pod inwestycją i towarzyszącą jej infrastrukturą, a strona może domagać się wyłączenia z produkcji leśnej jedynie takiej powierzchni gruntu, jaka jest niezbędna na cele zaplanowanej i ściśle określonej budowy”.

Powyższe stwierdzenie jest niezmiernie istotne w kontekście art. 12 u.o.g.r.l., który przewiduje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania. Nie dotyczy on jednak wyłączenia gruntów z produkcji leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego: (1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego, (2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Do wyłączenia gruntów z produkcji leśnej może też dojść na skutek faktycznej zmiany przeznaczenia gruntu leśnego bez uzyskania wymaganej zgody. Dotyczyć to może zarówno gruntów, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostały przeznaczone na cele nieleśne, jak i takich, co do których w planie znajdują

⁸ Ibidem.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 II 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2355/06, LEX nr 319163.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 12 II 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2354/06, LEX nr 314387.

się postanowienia dotyczące zmiany przeznaczenia na cele nieleśne. W przypadku zaistnienia takich sytuacji zastosowanie znajdują przepisy art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l.

2. Sankcje z art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Przepis art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. przewiduje, że w razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami niniejszej ustawy, sprawcy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Natomiast art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. określa, że w razie stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%.

Przepisy art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. mają odmienne brzmienie i dotyczą odmiennych sytuacji prawnych i faktycznych. Przepis art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. ma zastosowanie wówczas, gdy do wyłączenia gruntu leśnego z produkcji doszło niezgodnie z przepisami ustawy. Określenie „niezgodny” oznacza według *Słownika języka polskiego PWN* m.in. ‘będący wynikiem braku zgody’, ‘będący w sprzeczności z czymś’¹¹. Z kolei art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. dotyczy sytuacji, w której grunt leśny został wyłączony z produkcji na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wobec czego wyłączenie jest zgodne z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., ale faktyczne wyłączenie nie zostało zgłoszone właściwemu organowi.

Ustawodawca celowo przewidział dwie różne sytuacje prawne, co do których należy postępować inaczej. Ogólnie przyjętą zasadą polskiego porządku prawnego jest domniemanie racjonalności prawodawcy. Szczególnym przejawem tego założenia jest zakaz dokonywania wykładni *per non est*, z którego wynika, iż nie interpretuje się przepisów prawnych tak, jakby pewne ich fragmenty były zbędne¹². Gdyby rzeczywiście ustawodawcy konstruującemu treść art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. przyświecał inny cel, to na etapie uchwalania ustawy doprowadziłby do

¹¹ Zob. hasło *niezgodny*, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezgodnie.html> (dostęp: 25 V 2024).

¹² Wyrok NSA z 10 XII 2013 r., sygn. akt II FSK 22/12, <https://lexlege.pl/orzeczenie/104258/ii-fsk-22-12-wyrok-naczelnny-sad-administracyjny/> (dostęp: 25 V 2024).

wyeliminowania błędu, jak to uczynił w 1995 r. wobec treści art. 28 ust. 4. Pierwotne brzmienie przedostatniego zdania tego przepisu było następujące: „Do ustalenia wysokości opłaty rocznej za zdegradowanie gruntów stosuje się wartości wymienione: (1) w art. 12 ust. 7 w odniesieniu do gruntów rolnych klas I–IV; 2) **w art. 11 ust. 12 lub 15 odpowiednio** [podkr. – A.T.] w odniesieniu do gruntów leśnych”. W drodze poprawki o charakterze legislacyjnym – „w art. 11 ust. 12 lub 15 odpowiednio” **zastąpiono „art. 12 ust. 11”**¹³. Ustawodawca miał też możliwość dokonania zmiany przepisów 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. w tym roku podczas zmiany ustawy i uchwalenia tekstu jednolitego pod naporem zmiany poglądów orzecznictwa, czego jednak nie uczynił.

Dlatego też sankcje przewidziane w obu powołanych przepisach różnią się diametralnie. Przyjąć należy, że „[w]yłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji niezgodnie z przepisami prawa, o którym mowa w art. 28 ust. 1 OchrGruntU, dotyczy sytuacji, gdy m.p.z.p. nie przewiduje przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W takiej sytuacji nie wydaje się decyzji zezwalającej na wyłączenie, o której mowa w art. 11 ust. 1 OchrGruntU, a jedynie w formie sankcji dla sprawcy takiego wyłączenia ustala się w drodze decyzji opłatę w wysokości dwukrotnej należności”¹⁴. Zgodzić też należy się z poglądem, że „[w]ykładnia literalna tego przepisu mogłaby prowadzić do wniosku, że mimo nałożenia opłaty w wysokości dwukrotnej należności zastosowanie znajdzie równocześnie reżim art. 11. Trzeba jednak pamiętać, że w świetle orzecznictwa do opłaty z art. 28 ust. 1 nie znajdzie zastosowania pomniejszenie z art. 12 ust. 6”¹⁵.

Przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. zawiera wprost odesłanie do art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., nakazując wydać z urzędu decyzję o zezwoleniu na wyłączenie gruntu leśnego z produkcji, określając jednocześnie, że wysokość należności należy podwyższyć o 10%, co z kolei wskazuje, że do określenia należności ma zastosowanie art. 12 tejże ustawy ze wszystkimi jej konsekwencjami. Z treści przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że możliwość następczej legalizacji samowolnego wyłączenia gruntu z produkcji, w drodze decyzji zezwalającej (wydanej w tym wypadku z urzędu), jest dopuszczalna tylko w stosunku do

¹³ Sprawozdanie Stenograficzne z 42. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 1–4 II 1995 r., www.sejm.gov.pl (dostęp: 2 II 2024).

¹⁴ J. Bieluk, *Art. 28*, w: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis 2015.

¹⁵ B. Zydel, *Ochrona gruntów rolnych*, Warszawa 2019, s. 60.

gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne, które zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2. Samowolne wyłączenie z produkcji jest w tym przypadku sanowane obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to, że przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. należy interpretować łącznie z art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. Przepisy te, nazywane sankcyjnymi, regulują dwie odrębne sytuacje prawne – pierwszą, w której dochodzi nie do legalizacji, ale do wydania decyzji o ustaleniu opłaty w wysokości dwukrotnej należności, oraz drugą – w której tereny zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na nieleśne, a tym samym z mocy prawa zostały wyłączone z produkcji leśnej, co oznacza konieczność wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2, w której sankcją jest podwyższenie należności o 10%.

Nie można dokonywać interpretacji obu przepisów ustawy łącznie pomimo nazywania ich sankcyjnymi, gdyż mają one zupełnie inny charakter i inny cel. To, że znajdują się w innych częściach ustawy niż art. 11, nie daje żadnej podstawy do twierdzenia, że w przypadku stosowania art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nie można stosować art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. Przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nakazuje stosowanie art. 11 ust. 1 i ust. 2. Z kolei ustalenie należności następuje zgodnie z art. 12 tejże ustawy, do którego wprost art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nie nawiązuje. Nie można jednak wydać decyzji, stosując art. 11 ust. 1 i ust. 2 bez zastosowania art. 12.

W literaturze już dawno zwrócono uwagę, że interesującą i poprawną wykładnię art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. przedstawił NSA w wyroku z 25 stycznia 2008 r.¹⁶, który stanął na stanowisku, „[ż]e art. 28 ust. 2 ustawy jest normą szczególną, a zatem nie jest możliwa jej interpretacja rozszerzająca. Przepis ten w żaden sposób nie wyłącza stosowania art. 12 (w tym ust. 6), jako że bez zastosowania ust. 7 i następnych nie byłoby możliwe obliczenie wysokości należności, a następnie obliczenie opłaty stosownie do ust. 1 art. 28, czy też podwyższenie wysokości należności o 10%. Skoro więc art. 28 nie wyłącza wyraźnie stosowania do sytuacji

¹⁶ Sygn. akt II SA/Kr 1029/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1ACAA555D2> (dostęp: 2 II 2024). Podobnie: wyrok NSA z 18 VI 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, Legalis nr 121695; wyrok WSA w Warszawie z 29 IX 2010 r., sygn. akt IV SA/WA 1226/10, Legalis nr 279197; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2011 r., sygn. akt IV SA/WA 2297/10, Legalis nr 355181; wyrok NSA z 5 I 2012 r., sygn. akt II OSK 1843/10, ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 50; wyrok WSA w Krakowie z 2 II 2012 r., sygn. akt II SA/KR 1558/11, Legalis nr 865943.

w nich opisanych, nie można przyjmować, iż dodatkową sankcją za samodzielne wyłączenie gruntów z produkcji jest również wyłączenie stosowania art. 12 ust. 6 u.o.g., tj. pomniejszenia należności o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji¹⁷.

W doktrynie przyjmuje się, że „[w]yłączenie z produkcji, o którym stanowi art. 28 ust. 2 OchrGruntU, jest postępowaniem legalizacyjnym, które obejmuje swoim zakresem sytuację faktyczną, gdy m.p.z.p. przewiduje przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne. [...] Właściwy organ, działając z urzędu, wydaje wówczas decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10% w stosunku do należności wynikającej z decyzji wydawanych na wniosek w trybie art. 11 ust. 1 OchrGruntU. Legalizacja ta jednak jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy grunty są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne. W przeciwnym razie nie jest możliwe ich wyłączenie z produkcji i organ nakłada wyłącznie obowiązek pieniężny na sprawcę takiego wyłączenia (art. 28 ust. 1 OchrGruntU)”¹⁸.

Orzeczenia sądów administracyjnych znajdujące zastosowanie do art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. wyraźnie wskazują, że przepis ten ma zastosowanie w sytuacji, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obejmuje danej nieruchomości¹⁹ albo nie przewiduje zmiany przeznaczenia gruntu²⁰, albo jest dopiero procedowany²¹. Nie ma zatem mowy o jakiegokolwiek legalizacji stanu wyłączenia z produkcji.

Interpretacja art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. w ostatnich czasach ulega zmianom. Obecnie sądy administracyjne uznają, że „[s]koro art. 28 ust. 2 ustawy wprost odsyła do decyzji wskazanej w art. 11 ust. 1 i 2, to przy uwzględnieniu wskazanego celu ustawy oznacza, że na równi z całkowitym brakiem decyzji o wyłączeniu uznawać należy także

¹⁷ Za: A. Zieliński, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawie odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5, s. 507.

¹⁸ J. Bieluk, op. cit.

¹⁹ Tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 VI 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 213/13, LEX nr 1351470.

²⁰ Tak: wyrok WSA w Gdańsku z 9 XII 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 893/21, LEX nr 3288600.

²¹ Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 16 II 2023 r., sygn. akt II SA/Po 815/22, LEX nr 3501852.

taką sytuację, w której wyłączenie gruntu na cele nierolnicze odbywa się z istotnym naruszeniem konkretnych postanowień takiej decyzji. [...] Zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy jest uwarunkowane brakiem pozostawania w obrocie prawnym decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji, co należy rozumieć jako: 1. brak wydania jakiegokolwiek decyzji zezwalającej lub 2. wyłączenie z produkcji gruntów niezgodnie z decyzją zezwalającą. Obie sytuacje zachodzą w przypadku, w którym grunty zostały wyłączone z produkcji «bez decyzji», tzn. w sytuacji, w której nie obowiązywała norma konkretna i indywidualna zezwalająca na wyłączenie z produkcji określonych gruntów w sprecyzowany sposób²².

WSA w Krakowie w wyroku z 9 marca 2021 r. uznał, że „[p]rzepis art. 28 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowi samodzielnej regulacji, ale należy go odczytywać łącznie z przepisem zamieszczonym w art. 28 ust. 1 tejże ustawy. Prawidłowa wykładnia tego przepisu jest taka, iż dotyczy on szczególnej sytuacji, kiedy doszło do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, bez decyzji zezwalającej na wyłączenie, ale grunt ten w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na cele nierolnicze lub nieleśne. W tej sytuacji ustawodawca, nie zmieniając adresata, wobec którego kieruje sankcją, a którym jest sprawca wyłączenia, nakazuje wydać decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz nakłada obowiązek uiszczenia opłaty rocznej podwyższonej o 10%²³.

W literaturze spotkać też można stanowisko, zgodnie z którym „[n]a podstawie art. 28 ust. 2 u.o.g.r.i.l., zastosowanie zarówno art. 12 ust. 6, jak i art. 12a pozbawione jest jakichkolwiek podstaw i prowadzi do naruszenia prawa. Regulacje te powinny być stosowane wyłącznie do działań zgodnych z prawem²⁴.

W tym miejscu postawić należy pytanie o zasadność tych zmian oraz ich uzasadnienie. Podkreślić trzeba, że treść art. 28 ust. 2 u.o.g.r.i.l. nie uległa zmianie od 1995 r., a kontestowana anachroniczność przepisów nie może podważać prawidłowości wykładni przepisów, dopóki ustawa nie zostanie zmieniona albo znowelizowana.

²² Tak: NSA w wyroku z 27 V 2021 r., sygn. akt I OSK 183/21, LEX nr 3336582.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z 9 III 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 2/21, LEX nr 3164156.

²⁴ B. Kasperek, *Konsekwencje prawne nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2, s. 20, LEX/el. Podobnie: E. Klat-Górska, B. Kasperek, *Glosa do wyroku NSA z 13 I 2017 r.*, sygn. akt II OSK 985/15, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 90 i n.

NSA w wyroku z 16 marca 2017 r. przyjął, że w przypadku stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., osobą, która winna uiścić należność i opłaty roczne, jest sprawca wyłączenia. Decyzja zezwalająca na wyłączenie jest w tym przypadku wydawana po faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowania gruntu. Sankcją związaną z wyłączeniem gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze bez wymaganego zezwolenia jest podwyższenie wysokości należności o 10%. Podwyższona należność – jako jednorazowa opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji – jest należnością w rozumieniu art. 4 pkt 12 u.o.g.r.l. Należy wobec tego stosować do niej przepisy dotyczące należności łącznie z art. 12 ust. 6. Zatem istnieje konieczność pomniejszenia należności podwyższonej o wartość wyłączonego gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji²⁵.

Z kolei NSA w wyroku z 2 września 2020 r. przyjął, „[ż]e należność, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy, nie może być pomniejszana o wartość gruntu ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, tak jak ma to miejsce w sytuacji uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji. Pomniejszenie należności o wartość gruntu jest rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę dla sytuacji uregulowanych w art. 12 (a więc legalnych wyłączeń gruntów z produkcji) i stanowi ekstraordynaryjny «dodatek» do samej należności, tak jak takim szczególnym «dodatkiem» jest podwojenie należności, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, czy też zwiększenie opłaty o 10%, jak przewidziano w art. 28 ust. 2 ustawy”²⁶.

D. Danecka i W. Radecki stwierdzają, „[ż]e skoro przepis art. 28 komentowanej ustawy nie wyłącza wyraźnie stosowania do sytuacji w nim opisanych postanowienia art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., nie można przyjmować, iż dodatkową sankcją za wyłączenie gruntów z produkcji bez wymaganej decyzji jest również wyłączenie stosowania przepisu, zgodnie z którym należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według

²⁵ Wyrok NSA z 16 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1816/15, LEX nr 2316605.

²⁶ Wyrok NSA z 2 IX 2020 r., sygn. akt II OSK 1039/20, LEX nr 3117105.

cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji²⁷.

Podkreślić przy tym należy, że prawodawca nie ograniczył stosowania sankcji przewidzianej w art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. jedynie do przypadków trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (czy rolnej). Wyłączenie może mieć bowiem charakter zarówno trwały, jak i czasowy, z czym wiązać się może także ponoszenie tzw. opłat rocznych. Nie pozwala to uznać, jakoby wolą prawodawcy było stosownie sankcji w postaci podwyższonej należności jedynie, gdy dojdzie do trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (lub rolnej)²⁸. Przesłanki wydania decyzji w sprawie czasowego wyłączenia gruntów z produkcji określa art. 8 u.o.g.r.l. i przeważnie dotyczy konieczności wyznaczania dróg albo wiąże się z funkcjonowaniem kopalni. „W myśl ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowiłoby wyłączenia z produkcji jedynie takie rodzajowe składowanie na terenach gruntów leśnych, które nie uniemożliwiałoby równocześnie prowadzenia produkcji leśnej. Wyjątkiem, gdy chodzi o przypadki składowania, byłoby złożenie drewna, które nawet gdyby wykluczało możliwość realizacji upraw leśnych nie stanowi o wyłączeniu gruntu z produkcji leśnej (art. 3 pkt 2 ustawy o lasach w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy)”²⁹.

Warto także dodać, że w przypadku decyzji wydawanych przez dyrektorów parków narodowych także stosowano zasadę pozwalającą na pomniejszenie należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji leśnej o wartość gruntu leśnego ustaloną według cen rynkowych w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji leśnej³⁰.

Nie można tu przyjąć, żeby art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. wyłączał stosowanie art. 12 ust. 6. Nie wynika to bowiem z przepisów ani z celów ustawodawcy, kiedy przepisy te podlegały uchwaleniu. Badania dotyczące praktyki stosowanej w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, np. w: Pile, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Katowicach, Toruniu, Łodzi, Lublinie, wskazują właśnie na taką interpretację. We wszystkich tych

²⁷ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, LEX/el. 2021.

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 9 IV 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1812/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8E439D4796> (dostęp: 21 VII 2024).

²⁹ Wyrok NSA z 26 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2261/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AC2BD2D6DE> (dostęp: 21 VII 2024).

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 4 XI 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1328/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/402B6845BA> (dostęp: 21 VII 2024).

regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych znajduje zastosowanie art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., w sytuacji wydawania decyzji w oparciu o art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. Do wyjątków należą jedynie dyrekcje w Gdańsku, Białymstoku i Olsztynie, w których art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. nie stosuje się do opisanej powyżej legalizacji³¹.

Uznać też należy, że z powołanych przepisów ustawy nie sposób wywieść, „[i]ż przedawnienie opłaty jednorazowej z tytułu wyłączenia omawianego gruntu z produkcji rolnej czyni niemożliwym ustalenie opłat rocznych z tego tytułu. Oczywiście jest, że ewentualne przedawnienie jednorazowej opłaty z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji nie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku uiszczania opłat rocznych. Zobowiązania te mają bowiem charakter odrębny w tym sensie, że ustawa nie wyłącza możliwości ustalenia opłat rocznych z tytułu trwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej w przypadku wygaśnięcia obowiązku uiszczenia opłaty jednorazowej z tego samego tytułu”³².

Podsumowanie

Dopóki nie zmieni się treść art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. albo nie zostanie podjęta uchwała 7 sędziów NSA, to jedyną prawidłową wykładnią jest wykładnia nakładająca na organ obowiązek stosowania z urzędu art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. w decyzji o wyłączeniu z produkcji leśnej w przypadku stosowania art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. Warunkiem tego jest obowiązywanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni, w którym dany teren został przeznaczony pod produkcję nieleśną. Co więcej, pamiętać też należy, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej organ winien stosować art. 7a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³³. Skoro art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. może wzbudzać wątpliwości co do stosowania art. 12. ust. 6 u.o.g.r.l., to obowiązkiem organu jest kierować się treścią art. 7a k.p.a.

³¹ Badania prowadzone przez Autorkę w drodze rozmów telefonicznych.

³² Wyrok WSA w Lublinie z 13 III 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 178/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E27D5EC23E> (dostęp: 25 V 2024).

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., *Art. 28*, w: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis 2015.
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Derucka I., *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 87–104.
- Kasperek B., *Konsekwencje prawne nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2, s. 20, LEX/el.
- Klat-Górska E., Kasperek B., *Głosa do wyroku NSA z 13 I 2017 r., sygn. akt II OSK 985/15*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 84–94.
- Zieliński A., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawie odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5, s. 497–510.
- Zydel B., *Ochrona gruntów rolnych*, Warszawa 2019.

Dorota Glaza-Jankowska*

Rozwój technologii kwantowej: wyzwania i aspekty regulacyjne. Przegląd wybranych zagadnień prawnych

Review of selected legal issues related to the development of quantum technology: challenges and regulatory aspects

Abstract. In the era of the Fourth Industrial Revolution, quantum technology is entering the scene with the promise of radically changing the technological paradigm. Quantum computing, simulation, quantum communications and the combination of this technology with artificial intelligence are opening up new horizons of innovation that could revolutionize various industries. Along with its enormous potential, this technology brings legal, ethical and social challenges that require detailed analysis and an interdisciplinary approach. The industrial deployment of quantum technology entails dilemmas regarding human rights, cyber security and national security, as well as the risk of exacerbating inequality, technological exclusion and algorithmic discrimination. With regard to artificial intelligence enhanced by quantum computing technology, we can speak of a completely new facet of the problem of the opacity of algorithms, which is determined not only by the cognitive limitations of the human mind, but stems from the indefinability of the world described by the laws of quantum mechanics. In light of the above, the thesis can be advanced that the classical approach to the principle of transparency and the postulates of creating algorithms that will clearly present the path to the final result, which are part of the broad current of creating ethical and explainable artificial intelligence, may prove difficult to realize in relation to Quantum AI. In the era of the Fourth Industrial Revolution, we are therefore faced with the challenge of implementing new instruments for testing, certifying and inspecting algorithms, such as tools for analyzing and visualizing the results of quantum algorithms, which will be suited to the specifics of Quantum AI and ensure the ethical correctness of the systems. This article will identify selected areas of application of quantum technology, and thus the potential benefits and risks of quantum technology, and also analyze the need

* University of Gdansk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-8460-2755>, e-mail: dorota.m.glaza@gmail.com.

to develop ethical and legal standards that allow for the sustainable and socially responsible development of these disruptive technologies.

Keywords: quantum technology – quantum cryptography – quantum communication – quantum artificial intelligence – black box problem

Wprowadzenie

Inżynieria kwantowa stanowi zespół nauk i technologii opartych na ogólnych zasadach mechaniki kwantowej, takich m.in. jak superpozycja, splątanie, zasada nieoznaczoności Heisenberga, dualizm kwantowy i tunelowanie. Zjawiska te brzmią abstrakcyjnie, niemal metafizycznie i są trudne do wyobrażenia dla większości ludzi, gdyż nie mają one odpowiedników w makroskopowym świecie. Zyskują jednak coraz większe znaczenie dla rozwoju nowej technologii, której wdrożenie w skali przemysłowej może spowodować zmiany w każdym niemal aspekcie naszego życia, otwierając drogi do futurystycznego świata, w którym innowacje i wydajność staną się immanentną cechą rzeczywistości. Przewiduje się, że w przyszłości dziedziny takie jak obliczenia kwantowe, symulacje, komunikacja kwantowa, wykrywanie i metrologia, a także połączenie obliczeń kwantowych ze sztuczną inteligencją przyniosą zmiany paradygmatu w zakresie możliwości technologicznych. Ze względu na transformacyjny wpływ i wartość geopolityczną nowej technologii kwantowej zarówno dla przemysłu cywilnego, jak i obronności rządy państw oraz giganci technologiczni podejmują starania o zwiększenie potencjału w zakresie badań i rozwoju technologii kwantowej, uczestnicząc w wyścigu o „kwantową supremację”, czyli stan, w którym komputer kwantowy zdoła rozwiązać problem niemożliwy do rozwiązania przez klasyczny komputer cyfrowy w dowolnym czasie rzeczywistym¹. Stawka jest bardzo wysoka, ponieważ uzyskanie pozycji dominującej w kwantowym świecie może ukształtować globalny układ sił w bezprecedensowy sposób.

¹ Supremacja kwantowa to eksperymentalna demonstracja dominacji i przewagi komputera kwantowego nad klasycznymi komputerami poprzez wykonywanie obliczeń wcześniej niemożliwych z niezrównaną prędkością. Najbardziej znanym przykładem supremacji kwantowej, którą ogłoszono po raz pierwszy w 2019 r., jest obliczenie wykonane przez komputer kwantowy Sycamore, który wykonał obliczenie w 200 sekund, co według szacunków Google zajęłoby 10 tys. lat najszybszemu superkomputerowi klasycznemu Summit, należącemu do firmy IBM. Przy czym należy zaznaczyć, że przewaga kwantowa na chwilę obecną dotyczy bardzo specyficznych i sztucznie stworzonych problemów.

1. Obszary zastosowania technologii kwantowej

Istnieje szereg możliwych zastosowań, w których technologia kwantowa będzie miała szczególnie przełomowe znaczenie. Obecnie możemy wyróżnić sześć kluczowych kierunków rozwoju tej technologii, do których zalicza się: obliczenia kwantowe, komunikację kwantową, wykrywanie kwantowe, symulację kwantową, podstawową naukę kwantową oraz powiązanie ze sztuczną inteligencją². Technologia kwantowa, mimo iż znajduje się na wczesnym etapie rozwoju, rozrzuca nowe perspektywy dla rozwiązywania złożonych problemów obliczeniowych, które nie są osiągalne dla klasycznych komputerów cyfrowych. Komputery kwantowe są w stanie przetwarzać informacje z prędkością wykładniczo wyższą niż komputery cyfrowe³. Wykorzystując fundamentalne zasady fizyki kwantowej, takie jak superpozycja i splątanie, umożliwiają synchroniczną analizę wszystkich dostępnych danych, co powoduje skokowy wzrost mocy obliczeniowej. Stwarza to możliwości dla wykorzystania obliczeń kwantowych do analizy problemów optymalizacyjnych w łańcuchu dostaw, komunikacji, logistyce, materiałoznawstwie, sektorze energetycznym, finansowym i kryptografii. Komercjalizacja technologii kwantowej może przyczynić się do postępu w sektorze farmaceutycznym i tworzenia spersonalizowanej medycyny, m.in. przez modelowanie komputerowe kluczowych funkcji w ludzkim organizmie, co umożliwi rozwój nowych narzędzi diagnostycznych, a także testowanie działania i efektów ubocznych nowych leków szybciej, niż pozwalają na to dotychczasowe metody oraz przy znacznym obniżeniu ryzyka. Spełnieniem marzeń badaczy byłaby możliwość ustalenia przebiegu dowolnej reakcji chemicznej na poziomie atomowym przez wykonanie samej tylko symulacji w komputerze kwantowym, bez konieczności użycia jakichkolwiek związków chemicznych⁴. Wykorzystanie komputerów

² A. Dalton, *Quantum Technology Comes of Age*, „Science” 2019, 366(6464), s. 898–900, <https://www.science.org/content/article/quantum-technology-comes-age> (dostęp: 8 VIII 2024).

³ F. Bova, A. Goldfarb, R.G. Melko, *Quantum Economic Advantage*, „Management Science” 2022, 69(2), s. 1116–1126, <http://www.nber.org/papers/w29724> (dostęp: 18 VIII 2024).

⁴ Dziedziną wiedzy, która stosuje programy do modelowania molekularnego implementujące metody chemii kwantowej do rozwiązywania rzeczywistych problemów chemicznych, jest chemia obliczeniowa. Przewiduje się, że pewnego dnia symulacje komputerowe mogą całkowicie wyeliminować konieczność przeprowadzania kosztownych badań w warunkach laboratoryjnych. Zob. M. Kaku, *Kwantowa dominacja. Jak komputery kwantowe odmienią nasz świat*, tłum. B. Bieniok, E.L. Łokas, Warszawa 2023, s. 26.

kwantowych do modelowania zachowania atomów, cząstek elementarnych oraz modelowania natury może przybliżyć ludzkość do zgłębienia wiedzy na temat fundamentalnych procesów związanych z życiem. W dalszej perspektywie otworzy to drogę do odwzorowania wskazanych procesów w warunkach laboratoryjnych, przyczyniając się do opracowania sztucznej fotosyntezy, recyklingu dwutlenku węgla czy odkrycia metody efektywnego pozyskiwania azotu z powietrza w celu produkcji nawozów. Bez wątplenia można zatem stwierdzić, że potencjał transformacyjny technologii kwantowej jest niezwykły i przełomowy.

Obecnie przeprowadzane są również eksperymenty mające na celu połączenie technologii kwantowej ze sztuczną inteligencją. Generatywna sztuczna inteligencja (GenAI, ang. *generative artificial intelligence*) charakteryzuje się umiejętnością uczenia się na własnych błędach, dzięki czemu nadaje się ona do wykonywania coraz bardziej złożonych zadań. Największą barierą dla rozwoju sztucznej inteligencji jest problem jakości i dostępności danych. Dane te muszą być dokładne i reprezentatywne oraz odpowiednio oznaczone, aby algorytmy mogły je prawidłowo interpretować. Dodatkowym ograniczeniem jest konieczność analizowania przez AI dużych zbiorów danych i zasobów informacji, z którymi nie radzą sobie klasyczne komputery cyfrowe⁵. Tymczasem umiejętność przeszukiwania ogromnych zbiorów danych jest domeną komputerów kwantowych. Przewiduje się, że tworzenie systemów z wykorzystaniem mocy obliczeniowej i niedeterministycznego modelu przewidywania mechaniki kwantowej w synergii ze sztuczną inteligencją pozwoli na dynamiczny rozwój i upowszechnienie dobrodziejstw technologii opartej na AI. Społeczny i ekonomiczny wpływ tych przemian będzie tak rozległy, że nawet nie jesteśmy w stanie wyobrazić sobie ich następstw⁶.

⁵ Trenowanie dużych modeli uczenia maszynowego na komputerach cyfrowych zajmuje wiele miesięcy ze względu na złożoność obliczeń, które należy wykonać. Tytułem przykładu można wskazać, że GPT-3 firmy OpenAI ma 175 mld parametrów. Przekształcenie dostępnej dziś AI w zaawansowaną sztuczną inteligencję wymaga, aby modele te urosły do bilonów parametrów. Poruszany tu problem zasobów obliczeniowych dotyczy w szczególności mniejszych organizacji, czyli takich, które dysponują ograniczonymi środkami finansowymi i technologicznymi.

⁶ Szerokie omówienie potencjalnych zastosowań technologii kwantowych zamieszczono w publikacji J.A. Lewis, G. Wood, *Quantum Technology: Applications and Implications*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), maj 2023, <https://www.csis.org/analysis/quantum-technology-applications-and-implications> (dostęp: 19 VIII 2024).

2. Zagrożenia związane z wykorzystaniem nowych technologii kwantowych

Technologia kwantowa bardzo szybko ewoluuje od eksperymentalnych pomysłów do rzeczywistości komercyjnej. Antycypując dalsze spektakularne postępy w nauce kwantowej, należy dostrzec, że wraz ze wzrostem mocy obliczeniowej komputerów kwantowych wzrastają również obawy dotyczące niepożądanego zastosowania technologii *quantum computing*. Komercjalizacja zastosowania komputerów kwantowych niesie za sobą dylematy etyczne i zagrożenia na wielu płaszczyznach, wynikające z nadużyć, niewłaściwego użycia lub niezamierzonych konsekwencji, a dotyczące tak delikatnych tkanek i esencjonalnych problemów jak prawa człowieka, cyberbezpieczeństwo i bezpieczeństwo narodowe. Wyzwania te można podzielić na takie, które znoszą istniejące zabezpieczenia, zaostrzają istniejące problemy i tworzą zupełnie nowe klasy zagrożeń.

Wśród podstawowych zagrożeń społecznych zidentyfikowanych do tej pory, wynikających z możliwych kierunków rozwoju i zastosowań technologii kwantowej wymienia się⁷:

1) ryzyko zwiększonej nierówności, monopolizacji poprzez własność intelektualną, efektu „zwycięzca bierze wszystko” i niemożliwej do zniwelowania dysproporcji w rozwoju technologii kwantowej na początkowym etapie jej wdrożenia;

2) zagrożenia dla stabilności systemu gospodarczego i finansowego, w tym zagrożenia dla kryptowalut i protokołów *blockchain*;

3) ryzyko związane z naruszeniem prywatności danych i bezpieczeństwem danych, pewnością prawa i zaufaniem;

4) zagrożenia związane z fałszywymi wiadomościami, bańkami filtrującymi, dezinformacją i ich wpływem na procesy demokratyczne;

5) zagrożenie związane z przejmowaniem kontroli nad urządzeniami elektronicznymi przez hakerów i niewłaściwym wykorzystaniem technologii szfrowania oraz przetwarzania obrazu;

6) ryzyko związane z działalnością przestępczą, taką jak terroryzm, przestępczość zorganizowana i uchylaniem się od płacenia podatków;

⁷ M. Kop, *Establishing a Legal-Ethical Framework for Quantum Technology*, „Yale Journal of Law & Technology. The Record”, 30 III 2021, <https://yjolt.org/blog/establishing-legal-ethical-framework-quantum-technology> (dostęp: 13 VIII 2024). Wskazane zagrożenia należy traktować jako reprezentatywne dla rodzajów ryzyka, które możemy zidentyfikować, a nie jako ostateczną listę wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z wykorzystaniem nowych technologii kwantowych.

- 7) ryzyko szkód środowiskowych;
- 8) ryzyko związane z autorytaryzmem, wzmożonym nadzorem i kontrolą państwa;
- 9) ryzyko zaburzonych stosunków geopolitycznych, kwantowych wyścigów zbrojeń, cyberwojen, zmienionych konstelacji sił i władzy;
- 10) ryzyko związane ze scenariuszami wyginięcia ludzkości.

3. Kryptoanaliza i kryptografia kwantowa

Uzasadnione obawy wzbudza m.in. dynamiczny rozwój kryptoanalizy kwantowej i potencjalna zdolność komputerów kwantowych do pokonywania konwencjonalnych protokołów szyfrowania opartych na pseudolosowych generatorach klucza, takich jak RSA (algorytm *Rivesta-Shamira-Adlemana*), DH (protokół *Diffiego-Hellmana*) i ECC (kryptografia krzywej eliptycznej). Bezpieczeństwo szyfrowania wyżej wskazanych schematów kryptografii opiera się na trudności faktoryzacji dużych liczb złożonych (RSA), na problemie logarytmu dyskretnego (DH) oraz na złożoności obliczeniowej dyskretnych logarytmów na krzywych eliptycznych (ECC). Konwencjonalne metody szyfrowania wykorzystują problemy matematyczne, które są łatwe do rozwiązania w jednym kierunku, ale bardzo skomplikowane obliczeniowo, lub nawet niewykonalne dla komputerów cyfrowych, w kierunku przeciwnym⁸. Przykładem takiego problemu jest faktoryzacja liczb, czyli proces rozkładu liczb na czynniki pierwsze. Uzyskanie wyniku działania matematycznego opartego na iloczynie dwóch dużych liczb pierwszych nie stwarza problemu, natomiast bardzo trudne obliczeniowo, o ile w ogóle możliwe do przeprowadzenia w rozsądnych ramach czasowych, jest zidentyfikowanie par liczb, które po pomnożeniu dały wstępnie zdefiniowany iloczyn.

Technologia kwantowa wprowadza nowy paradygmat obliczeniowy. Przewiduje się, że w przyszłości duża moc obliczeniowa komputerów kwantowych pozwoli na zastosowanie tzw. algorytmu Shora⁹, który jest w stanie stosunkowo szybko dokonać rozkładu na czynniki pierwsze nawet bardzo dużych liczb złożonych. Wprawdzie algorytm Shora, podobnie jak inne algorytmy kwantowe, działa w oparciu o model

⁸ V. Jeutner, *The Quantum Imperative: Addressing the Legal Dimension of Quantum Computers*, „Morals & Machines” 2021, nr 1(1), s. 52–59, <https://ssrn.com/abstract=3820003> (dostęp: 19 VIII 2024).

⁹ M. Kaku, op. cit., s. 101–105.

probabilistyczny, co oznacza, że określa poprawną odpowiedź jedynie z pewnym prawdopodobieństwem, jednak z uwagi na fakt, że uzyskany wynik może zostać szybko zweryfikowany, powtarzanie algorytmu w sposób efektywny doprowadzi w końcu do uzyskania poprawnej odpowiedzi. Naukowcy przewidują, że w nieodległej perspektywie komputery kwantowe wykorzystujące działanie algorytmu Shora będą w stanie złamać protokół szyfrujący RSA, co spowoduje krytyczne zagrożenie dla integralności i bezpieczeństwa cyfrowych systemów finansowych, bezpiecznej komunikacji i podpisu elektronicznego¹⁰. Oznacza to bowiem, że od chwili złamania mechanizmu szyfrowania opartego o algorytm RSA wszystkie informacje przesyłane w formie zaszyfrowanej przez ten algorytm będą mogły zostać rozszyfrowane – i to z mocą wsteczną – oraz ujawnione osobom niepowołanym¹¹. W odniesieniu do powyższych zagrożeń wskazuje się, że ze względu na kosztowność budowy i trudności technologiczne w zastosowaniu komputerów kwantowych, przez wiele lat ich dostępność pozostanie poza zasięgiem prywatnych organizacji i przedsiębiorstw bez dużych, trwałych budżetów. Największe obawy w kontekście zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa stwarza w tej sytuacji możliwość wykorzystania technologii kwantowej przez reżimy totalitarne oraz technoautokratyczne, które uczestniczą w wyścigu o kwantową dominację.

W obliczu narastających obaw związanych z zastosowaniem technologii kwantowej w celu obejścia klasycznych protokołów szyfrowania, których działanie opiera się na ograniczeniach obliczeniowych komputerów cyfrowych, administracja Joe Bidena uznała, że ryzyko przegrania wyścigu o innowacje w dziedzinie obliczeń kwantowych z przeciwnikami Stanów Zjednoczonych jest na tyle poważne, że wymaga interwencyjnego działania. W 2022 r. prezydent podpisał Ustawę o przygotowaniu cyberbezpieczeństwa obliczeń kwantowych, na mocy której Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget, OMB) uzyskało możliwość wdrażania technologii opartej na kryptografii postkwantowej¹². Stanowi to kamień milowy w globalnych

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. R. Bieda, D. Skrodzka-Kwietniak, *Jak technologia kwantowa wpłynie na bezpieczeństwo informatyczne – rozmowa z gen. Włodzimierzem Nowakiem*, w: *Metaświat. Prawne i techniczne aspekty przelomowych technologii*, pod red. R. Biedy, Z. Okonia, Warszawa 2023, s. 404.

¹² Quantum Computing Cybersecurity Preparedness Act, treść aktu dostępna na stronie internetowej Kongresu Stanów Zjednoczonych: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7535/text5-117th>.

wysiłkach na rzecz projektowania, implementacji oraz operacyjnego zarządzania strategiami i systemami cyberbezpieczeństwa odpornego na zagrożenia związane z rozwojem komputerów kwantowych. Z kolei w maju 2022 r. administracja Joe Bidena opracowała memorandum zatytułowane *Promoting United States Leadership in Quantum Cryptographic Systems*, w którym zdefiniowano kluczowe działania niezbędne do utrzymania przewagi konkurencyjnej USA w zakresie informatyki kwantowej oraz zmniejszenia ryzyka implikowanego rozwojem komputerów kwantowych dla bezpieczeństwa cybernetycznego, ekonomicznego i narodowego Stanów Zjednoczonych¹³. Jak wynika z treści memorandum, komputer kwantowy o wystarczającym rozmiarze i zaawansowaniu technologicznym, zdefiniowany jako „kryptoanalitycznie istotny komputer kwantowy”, będzie w stanie złamać większość kryptografii klucza publicznego używanej w systemach cyfrowych w Stanach Zjednoczonych i na świecie, co rodzi konieczność wdrożenia efektywnych działań związanych z przejściem na kryptografię odporną na złamanie w drodze przetwarzania kwantowego oraz migracji danych do systemów odpornych na kwanty, tak aby w jak największym rozmiarze zniwelować niebezpieczeństwo związane z naruszeniem klasycznych metod szyfrowania.

W dobie transformacji technologicznej nie wystarczy zatem dalsze wydłużanie pseudolosowego klucza szyfrującego w celu zwiększenia mocy kryptograficznej klasycznych protokołów szyfrowania, lecz konieczna staje się strategiczna zmiana podejścia do kryptografii¹⁴. Odpowiedzią na powyższe wyzwanie może być wykorzystanie technologii kwantowej do szyfrowania informacji w taki sposób, aby była ona odporna na rozszyfrowanie przez algorytmy kwantowe. Podążanie za wymogami bezpieczeństwa spowoduje w przyszłości odejście od pseudolosowych generatorów kluczy szyfrujących opartych na faktoryzacji liczb całkowitych na rzecz w pełni losowych kluczy szyfrujących dostarczanych przez generatory kwantowe¹⁵. Jak wynika z powyższego, rola obliczeń kwantowych w kryptografii i cyberbezpieczeństwie może być postrzegana dualistycznie. Z jednej strony, algorytmy kwantowe mogą zostać wykorzystane do łamania protokołów szyfrujących

¹³ Treść Memorandum dostępna na stronie internetowej Białego Domu: [https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7535/text#:~:text=\(4\)%20The%20rapid%20progress%20of%20quantum%20computing%20suggests%20the%20potential](https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7535/text#:~:text=(4)%20The%20rapid%20progress%20of%20quantum%20computing%20suggests%20the%20potential).

¹⁴ Zob. R. Bieda, D. Skrodzka-Kwietniak, *Jak technologia kwantowa...*, s. 406.

¹⁵ Ibidem.

opartych na metodach konwencjonalnych (algorytmy niekwantowe) przez redukcję złożoności obliczeniowej problemów, z drugiej zaś – technologia kwantowa może okazać się remedium na gasnącą moc kryptograficzną metod opartych na asymetrycznych algorytmach kryptograficznych z kluczem publicznym RSA.

Nie możemy jednak oczekiwać, że rozwój kryptografii kwantowej rozwiąże w sposób uniwersalny wszystkie problemy skoncentrowane wokół bezpieczeństwa i integralności danych w dobie czwartej rewolucji przemysłowej. Musimy przy tym uświadomić sobie, iż postęp technologiczny w dziedzinie kryptografii oraz komunikacji kwantowej niesie za sobą w sposób nieunikniony niepożądane skutki, takie jak pogłębianie nierówności, wykluczenie, fragmentaryzacja globalnego Internetu i brak dostępu do informacji. Obliczenia kwantowe należą do technologii, które wymagają znacznych inwestycji w infrastrukturę badawczą oraz zasoby, takie jak energia, wiedza oraz wysoko wykwalifikowana kadra specjalistów. Nie wszystkie państwa i organizacje są w stanie w sposób jednolity wdrożyć rozwiązania oparte na tej technologii, co prowadzi do postępującej polaryzacji oraz pogłębiania przepaści technologicznej. Rodzi to wyzwania zorientowane na zniwelowanie nierówności i stworzenie odpowiednich warunków dla sprawiedliwej dystrybucji korzyści, jakie niesie ze sobą technologia kwantowa. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do państw i grup interesariuszy o niewystarczających zasobach, które narażone są na wykluczenie i „kwantowe ubóstwo”. W obliczu powyższych zagrożeń dopilnowanie, aby inżynieria kwantowa nie stała się narzędziem dominacji technologicznej skupionym wyłącznie w rękach wąskiej grupy uprzywilejowanych państw i korporacji z dostępem do infrastruktury badawczej oraz ze środkami na inwestycje kwantowe (zaawansowanej technologicznie „globalnej Północy”), powinno stać się imperatywem moralnym kształtującym warunki brzegowe dla rozwoju technologii¹⁶. Organizacje takie jak ONZ czy OECD powinny podjąć interwencję w celu opracowania globalnych standardów dotyczących rozwoju technologii kwantowej, aby zapewnić zrównoważony i etyczny postęp.

Co więcej, komercyjne zastosowanie rozwiązań opartych na komunikacji kwantowej może również ujawnić zupełnie nowe kategorie

¹⁶ W doktrynie prawa pojawiła się koncepcja tzw. imperatywu kwantowego, którego istotą jest zapewnienie, aby rozwój komputerów kwantowych nie tworzył ani nie pogłębiał nierówności, nie podważał autonomii jednostek, a także nie odbywał się bez konsultacji z kwantowymi interesariuszami. Zob. V. Jeutner, op. cit.

zagrożeń, wynikające z nadmiernego poziomu zabezpieczenia komunikacji i ochrony danych, tzn. takiego poziomu zabezpieczenia, który przewyższa aktualne potrzeby i standardy. Rozumiany w ten sposób nadmiar prywatności w komunikacji kwantowej stawia szereg wyzwań legislacyjnych, które wymagają zrównoważonego podejścia, uwzględniającego zarówno poszanowanie prawa do prywatności, jak i względy bezpieczeństwa publicznego oraz efektywność operacyjną systemów komunikacyjnych, w tym zapewnienie możliwości monitorowania i skutecznego prowadzenia audytu tych systemów.

Przewidując dalszy rozwój technologii opartej na wykorzystaniu unikalnych właściwości kwantowych do przekazywania informacji zapisanych w stanach fizycznych obiektów kwantowych, można spodziewać się powstania kwantowych systemów kryptograficznych, które w perspektywie czasu doprowadzą do tworzenia nieprzeniknionych kanałów komunikacyjnych. Zaawansowane techniki komunikacji kwantowej, w tym kwantowe klucze dystrybucji (QKD), nie mogą zostać złamane przez algorytmy kwantowe, co znacząco utrudni organom ścigania monitorowanie aktywności przestępczej. Systemy komunikacji z kwantową dystrybucją klucza mogą być wykorzystane przez zorganizowane grupy przestępcze do planowania i koordynowania działań bez ryzyka wykrycia, co może prowadzić do wzrostu przestępczości zorganizowanej, w tym handlu narkotykami, cyberprzestępczości i aktów terroryzmu. Szeroko zakrojona możliwość komunikacji, oferująca niespotykany dotąd poziom bezpieczeństwa, zwiększa efektywność takich organizacji, co stawia nowe kategorie wyzwań przed organami ścigania. Wraz z rozwojem komunikacji kwantowej mogą również powstać zupełnie nowatorskie metody oszustw, oparte na bardziej wyrafinowanych technikach phishingowych, wykorzystujących sztuczną inteligencję i zwiększoną moc przetwarzania danych do generowania przekonujących komunikatów, manipulacji i deepfake'ów.

Opisane wyzwania otwierają drogę do rozważań na temat koncepcji prawa do prywatności oraz poszukiwania odpowiedniej równowagi między prywatnością a bezpieczeństwem w świecie postkwantowym¹⁷. Podejmowanie ewentualnych działań legislacyjnych w obszarze komunikacji kwantowej powinno uwzględniać zasadę proporcjonalności, mając na względzie ochronę obywateli bez naruszenia fundamentalnego

¹⁷ Problematyka relacji między bezpieczeństwem a prywatnością w świecie postkwantowym jest poruszana w artykule L.M. Possati, *Ethics of Quantum Computing: An Outline*, „Philosophy & Technology” 2023, nr 36(48), <https://doi.org/10.1007/s13347-023-00651-6> (dostęp: 19 VIII 2024).

wymiaru ich praw, które powinny być chronione bez względu na kontekst technologiczny. Ograniczenie prywatności na rzecz bezpieczeństwa wymaga starannego wyważenia interesów jednostki oraz dobra publicznego, z uwzględnieniem dyrektywy, w myśl której ochrona autonomii jednostki powinna być wartością nadrzędną.

4. Dylematy prawne związane z rozwojem technologii kwantowej

Żeby zapobiec niemożliwej do zniwelowania dysproporcji w rozwoju technologii kwantowej na początkowym etapie jej wdrożenia, postuluje się, aby organizacje i państwa, które są właścicielami komputerów kwantowych, dobrowolnie podzieliły się technologią, zapewniając innym państwom i podmiotom pewien dostęp do swojej infrastruktury za pośrednictwem usług świadczonych w chmurze. Celem tego działania byłoby przynajmniej częściowe łagodzenie efektu nierównomiernej alokacji korzyści uzyskiwanych z technologii kwantowej. W perspektywie miałyby to stanowić narzędzie pozwalające na zbudowanie zróżnicowanej i inkluzywnej społeczności kwantowej¹⁸.

Z drugiej jednak strony technologia kwantowa ma potencjał do szerokiego jej wykorzystania nie tylko w przemyśle cywilnym, ale także do celów militarnych (zaliczana jest do tzw. technologii podwójnego zastosowania – TPZ, ang. *Dual-use goods*). Z tego względu coraz głośniej wybrzmiewa potrzeba objęcia wskazanej technologii ścisłą kontrolą handlu i eksportu, a także zbudowania skutecznych narzędzi mapowania technologii, identyfikacji i zarządzania ryzykiem kwantowym¹⁹. Aktem prawnym, który ustanawia system kontroli eksportu produktów i technologii podwójnego zastosowania na terenie Unii Europejskiej, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r., ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania²⁰.

¹⁸ Jako przykład takiego dostępu można wskazać platformę internetową IBM Quantum Platform (wcześniej znaną jako IBM Quantum Experience), umożliwiającą publiczny dostęp do opartych na chmurze usług obliczeń kwantowych świadczonych przez IBM.

¹⁹ Problematyka ta podejmowana jest m.in. w publikacji M. Kop, op. cit.

²⁰ Zob. w wersji przekształconej – Dz.Urz. UE L z 2021 r., Nr 206, dalej: Rozporządzenie 2021/821. Na szczelbu krajowym zastosowanie znajdują przepisy Ustawy z dnia 29 XI 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu

Definicja legalna towarów podwójnego zastosowania przyjęta na gruncie polskiej ustawy referuje wprost do przepisów unijnych. Zgodnie z art. 2 pkt 1 Rozporządzenia 2021/821, „produkty podwójnego zastosowania” oznaczają produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych oraz obejmują produkty, które mogą być wykorzystane do projektowania, rozwijania, produkcji lub stosowania broni jądrowej, chemicznej lub biologicznej bądź środków jej przenoszenia, w tym wszystkie produkty, które mogą być użyte zarówno w zastosowaniach niewybuchowych, jak i w jakikolwiek sposób do wspomagania wytwarzania broni jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego. Wśród towarów zakwalifikowanych w przepisach Rozporządzenia 2021/821 jako towary podwójnego zastosowania wymienione zostały m.in. urządzenia i oprogramowania realizujące funkcje kryptograficzne, w tym algorytmy asymetryczne określane jako odporne na komputery kwantowe lub postkwantowe, a także zaprojektowane lub zmodyfikowane do wykorzystania kryptografii kwantowej. W przyszłości katalog ten z pewnością będzie ulegał stopniowemu rozbudowaniu, a to z uwagi na potencjał zastosowania technologii kwantowej w przemyśle militarnym oraz ryzyko jej wykorzystania do wewnętrznych represji, a także do prowadzenia niejawnego nadzoru osób fizycznych poprzez monitorowanie, pobieranie, gromadzenie lub analizowanie danych, w tym danych biometrycznych (cyberinwigilacji). Przepisy Rozporządzenia 2021/821 przewidują wprost, że mechanizmy kontroli eksportu obejmują także przekazywanie oprogramowania i technologii podwójnego zastosowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej, faksu lub telefonu do miejsc przeznaczenia poza obszarem cełnym Unii, a ponadto wskazują na potrzebę zbudowania instrumentów pozwalających na stosowanie zharmonizowanej wykładni przepisów w odniesieniu do niektórych rodzajów przekazywania, takich jak przekazywanie danych do chmury. Dążenie do wypełnienia luki technologicznej w krajach rozwijających się poprzez transfer i adaptację innowacji powinno w założeniu prowadzić do wzrostu parytetu technologicznego, jednakże mechanizmy dystrybucji technologii kwantowej powinny uwzględniać instrumenty minimalizujące ryzyko wykorzystania technologii przez niepowołanych użytkowników końcowych. Wymaga to opracowania

strategicznym dla bezpieczeństwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2000 Nr 119, poz. 1250).

na szczeblu międzynarodowym odpowiednich regulacji dotyczących określenia celów dostępu do technologii kwantowej, które powinny pozostawać zgodne z Celami Zrównoważonego Rozwoju ONZ (ang. *Sustainable Development Goals – SDGs*)²¹. Kluczową kwestią pozostaje opracowanie zasad i wytycznych, na podstawie których państwa i korporacje z dostępem do technologii kwantowej będą mogły dzielić się technologią z państwami i interesariuszami słabiej rozwiniętymi w taki sposób, aby wyeliminować ryzyko jej wykorzystania z uszczerbkiem dla wolności i praw człowieka, a także ryzyko negatywnych implikacji w stosunkach geopolitycznych.

Monopol na wiedzę w dziedzinie technologii kwantowej skupiony w rękach nielicznych korporacji i instytucji badawczych może prowadzić do nierównowagi sił w stosunku do rządów krajowych (organów regulacyjnych)²², a także do skutków o potencjale antykonkurencyjnym. Instrumentem prawnym wywierającym szeroki wpływ na transfer nowej technologii i przeciwdziałanie jej nadmiernej koncentracji, w myśl zasady „zwycięzca bierze wszystko”, jest niewątpliwie podejmowanie inicjatyw prawodawczych w celu ograniczenia zakresu przedmiotowego i czasowego praw własności intelektualnej, w tym praw z patentów. W społeczności kwantowej wyrażono potrzebę ustanowienia przepisów regulujących tworzenie i dystrybucję własności intelektualnej w sposób generujący dostęp do technologii kwantowej dla instytucji publicznych i obywateli²³.

Technologia kwantowa i jej komponenty mogą być przedmiotem różnych praw własności intelektualnej, m.in. oprogramowanie (formalne wyrażenie kodu źródłowego) jest uważane za dzieło i jako takie podlega ochronie wynikającej z przepisów o prawie autorskim, z kolei komponenty sprzętowe, takie jak: pamięć kwantowa, interfejs kwantowo-klasyczny, kwantowe urządzenia interferencyjne, dekodery, silniki kompilatorów, kwantowe układy scalone, bloki kwantowe, procesory kwantowe, kwantowy blok wykonawczy, z zastrzeżeniem, że ich działanie oparte jest na rozwiązaniach o charakterze technicznym, które

²¹ Quantum Computing Governance Principles, World Economic Forum, styczeń 2022 r., s. 17 – zbiór zasad opracowany w ramach wielostronnej inicjatywy Governance Workstream of the World Economic Forum’s Quantum Computing Network, mającej na celu stworzenie ram zarządzania umożliwiającymi odpowiedzialne projektowanie i wdrażanie obliczeń kwantowych. Zob. <https://www.weforum.org/publications/quantum-computing-governance-principles> (dostęp: 9 VIII 2024).

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

są nowe, posiadają odpowiedni poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego zastosowania, są objęte ochroną patentową. Do ochrony patentowej nie kwalifikują się natomiast kategorie takie jak teorie naukowe i prawa mechaniki kwantowej, jak również metody matematyczne, które na mocy art. 28 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej zostały wyłączone z definicji legalnej wynalazku. Zasadniczo każdy komponent komputera kwantowego może ponadto zawierać stale odnawialne znaki towarowe, a wygląd komputera kwantowego, jego marka i projekt funkcjonalny mogą być chronione przez prawa do wzoru, prawa do nazwy handlowej itp.²⁴ Klamrą domykającą system ochrony jest tajemnica handlowa i tajemnica przedsiębiorstwa. Ten rodzaj ochrony powstaje automatycznie (nie wymaga rejestracji) i jest nieograniczony w czasie, tzn. trwa, dopóki technologia będąca przedmiotem tajemnicy nie zostanie niezależnie odkryta lub ujawniona publicznie przez dotychczasowego właściciela. Dodatkowym jej atutem jest możliwość objęcia ochroną projektów oprogramowania, kodów i algorytmów. W doktrynie wskazuje się, że niepewność co do zdolności patentowej kwantowych systemów obliczeniowych oraz nielimitowany czas trwania tajemnicy handlowej mogą uczynić z niej bardzo atrakcyjne narzędzie ochrony własności intelektualnej obejmującej technologię kwantową, w tym kwantowe aplikacje obliczeniowe²⁵.

Ochrona wynikająca z przepisów prawa własności intelektualnej z jednej strony ma na celu stymulowanie innowacji poprzez zachęcanie wynalazców do ujawnienia, produkowania i wprowadzania na rynek swoich wynalazków z perspektywą zwrotu nakładów poniesionych na inwestycje. Z drugiej jednak strony nadmierne mnożenie praw wyłącznych może prowadzić do antykonkurencyjnych skutków o przewidywanie negatywnym wpływie na innowacyjność, a także na uczciwą dystrybucję i sprawiedliwy dostęp do technologii²⁶. W dobie transformacji przemysłowej napędzanej zdobyczami technologii kwantowej stajemy w obliczu pilnej potrzeby dokonania przeglądu obowiązujących źródeł prawa własności intelektualnej, które w wielu obszarach

²⁴ M. Kop, M. Aboy, T. Minssen, *Intellectual Property in Quantum Computing and Market Power: A Theoretical Discussion and Empirical Analysis*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice” 2022, nr 17(8), s. 613–628, <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpac060> (dostęp: 19 VIII 2024).

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

przewidują rozwiązania anachroniczne i nieprzystające do zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości. Przykładem takich nieadekwatnych rozwiązań mogą być zbyt długie okresy ochrony własności intelektualnej, nieprzystające do wykładniczego tempa innowacji. Część środowiska naukowego opowiada się wprost za złagodzeniem ochrony wynikającej z praw wyłącznych, ponieważ – jak uzasadnia – aktualnie przepisy prawa przewidują tak szeroko zakreślony wachlarz praw ochronnych, że odpowiednie ich wykorzystanie może skutkować nieograniczonym w czasie trwaniem globalnych wyłącznych praw do eksploatacji²⁷. Postulują oni wprowadzenie krótszych okresów ochrony własności intelektualnej, wynoszących od 3 do maksymalnie 10 lat dla dzieł, a także wynalazków opartych na technologii kwantowej i sztucznej inteligencji oraz wprowadzenie instytucji obowiązkowej licencji lub licencji ustawowej o stałej cenie, co ma przyczynić się do pewności prawa, wspierania konkurencji i uczciwego transferu wiedzy, a w perspektywie tworzyć dobrze zorganizowany i zrównoważony rynek technologii kwantowej sprzyjający dalszemu jej rozwojowi²⁸. Dokonanie zmian w prawie na poziomie krajowym oraz międzynarodowym powinno zostać poprzedzone szeroką debatą publiczną, budowaniem świadomości kwantowej²⁹ i wymaga odpowiedniego wyważenia przeciwstawnych interesów poszczególnych grup interesariuszy. Z jednej strony należy uwzględnić interes twórców oraz właścicieli technologii kwantowej w dążeniu do uzyskania możliwie jak najszerszej ochrony przed naruszeniem ich własności intelektualnej, z drugiej zaś – szeroko pojęty interes społeczny wynikający z potrzeby demokratyzacji dostępu do zdobyczy nowych technologii. Z uwagi na ramy niniejszego artykułu, którego zasadniczym celem jest zidentyfikowanie potencjalnych wyzwań prawnych, jakie niesie ze sobą rozwój i komercjalizacja technologii kwantowej, tematyka możliwych kierunków zmian w prawie własności intelektualnej w dobie postkwantowej nie będzie szeroko omawiana. Niewątpliwe

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Prowadzenie dyskursu bez elementarnej wiedzy na temat zastosowania technologii kwantowych i ich potencjalnego wpływu na życie społeczne, gospodarcze oraz szeroko pojęte bezpieczeństwo jest niemożliwe, na co zwracają uwagę etycy prawa i współtwórcy Quantum Computing Governance Principles, wskazując z jednej strony na potrzebę zidentyfikowania kluczowych grup interesariuszy zaangażowanych lub dotkniętych transformacją kwantową, z drugiej – na budowanie odpowiedniej świadomości, wiedzy i kompetencji kwantowych w społeczeństwie. Zob. Quantum Computing Governance Principles, World Economic Forum styczeń 2022 r., s. 22–25.

należy jednak stwierdzić, że obecne regulacje prawne w tej dziedzinie nie zostały skrojone dla technologii czwartej rewolucji przemysłowej i wymagają interwencji ustawodawcy.

5. Przetwarzanie danych osobowych w dobie postkwantowej

Możliwości oferowane przez technologię kwantową prawdopodobnie zmieniają krajobraz przetwarzania danych osobowych. Wzrastające ryzyko złamania przez algorytmy kwantowe klasycznych standardów szyfrowania aktualizuje pytania o adekwatność środków technicznych i prawnych stosowanych przez przedsiębiorstwa i instytucje w celu zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych (RODO³⁰) oraz w kontekście cyberbezpieczeństwa (przestrzeżenie dyrektywy NIS1³¹, NIS2³² i Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa). Przyjmując założenie o neutralności technologicznej i podejście oparte na analizie ryzyka, można przypuszczać, że unijne przepisy regulujące kwestie przetwarzania danych osobowych oraz cyberbezpieczeństwa w zasadniczych obszarach zachowają aktualność w dobie technologii kwantowej. Nie można przy tym całkowicie wykluczyć, że unikalne cechy obliczeń kwantowych zmaterializują potrzebę wprowadzenia pewnych zmian w obowiązującym prawie. Poważnym wyzwaniem będzie natomiast dostosowanie wymogów technicznych i organizacyjnych do postępującej technologii kwantowej, co spowoduje konieczność stałego monitorowania przez podmioty przetwarzające dane osobowe rozwoju tej technologii i uwzględniania stanu jej zaawansowania przy cyklicznej ocenie ryzyka, tak aby w odpowiednim momencie dokonać identyfikacji zagrożeń

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 IV 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r., Nr 119, s. 1), dalej „RODO”.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 VII 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.Urz. UE L z 2016 r., Nr 194, s. 1).

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 XII 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L z 2022 r., Nr 33, s. 80).

i wdrożyć odpowiednie środki zaradcze³³. Sprostanie powyższym wyzwaniom będzie wymagało ustanowienia solidnych protokołów monitorowania oraz skutecznych mechanizmów reagowania na incydenty w celu wykrywania potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa danych, w tym danych genomicznych i biometrycznych, a także opracowania polityk regulacyjnych w celu zapewnienia ochrony danych osobowych w erze kwantowej. Będzie to wiązało się z koniecznością poniesienia przez przedsiębiorstwa i instytucje znacznych nakładów finansowych na wdrożenie rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo i integralność danych, w tym rozwiązań z zakresu kryptografii postkwantowej (kryptografii odpornej na zagrożenia związane z rozwojem komputerów kwantowych)³⁴, a także wzmocnienia technik anonimizacji zbiorów danych w celu ich zabezpieczenia przed atakami komputerów kwantowych. Osiągnięcie powyższych założeń nie będzie możliwe bez podniesienia świadomości społecznej na temat zagrożeń dla danych osobowych i dla cyberbezpieczeństwa, jakie wiążą się z rozwojem kryptoanalizy kwantowej, a także bez budowania kompetencji kwantowych i ścisłej interdyscyplinarnej współpracy z ekspertami w tej dziedzinie technologii.

Problemem, który nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami RODO, jest przestrzeganie obowiązków wynikających z zasady przejrzystości. Zasada przejrzystości w zakresie ochrony danych jest jedną z naczelných zasad przetwarzania danych osobowych statuowanych w art. 5 ust. 1 RODO. Celem tej zasady jest zapewnienie zaufania do procesów, które mają wpływ na obywatela, dzięki umożliwieniu mu zrozumienia tych procesów, a w razie konieczności również zgłoszenia wobec nich

³³ R. Bieda, D. Skrodzka-Kwietniak, *Kierunki prac legislacyjnych oraz wybrane wyzwania prawne dotyczące technologii kwantowej*, w: *Metaświat. Prawne i techniczne aspekty...*, s. 398–399.

³⁴ Jednym z obiecujących podejść jest kwantowa dystrybucja kluczy (Quantum Key Distribution, QKD), która wykorzystuje zasady mechaniki kwantowej do ustanowienia bezpiecznych kanałów komunikacji i dystrybucji kluczy szyfrujących. W QKD klucze szyfrujące są zakodowane w stanach kwantowych, takich jak polaryzacja lub spin poszczególnych fotonów. Każda próba przechwycenia lub zmierzenia tych stanów kwantowych wprowadziłaby wykrywalne zakłócenia, ostrzegając komunikujące się strony o obecności podsłuchiacza. Ta właściwość mechaniki kwantowej zapewnia, że klucze szyfrowania pozostają bezpieczne, nawet w obliczu mocy obliczeniowej komputerów kwantowych. Powyższa tematyka została szeroko omówiona w: J. Mielczarek, *Rozpinanie kwantowej sieci*, 24 XII 2022, <https://jakubmielczarek.com/2020/12/24/rozpinanie-quantowej-sieci> (dostęp: 30 VII 2024).

sprzeciwu. Stanowi ona również urzeczywistnienie i emanację zasady rzetelności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁵. Z zasady rozliczalności statuowanej w art. 5 ust. 2 RODO wynika z kolei, że administrator zobowiązany jest do wykazania przed ewentualną kontrolą, że dane osobowe przetwarzane są w sposób przejrzysty dla osoby, której dane te dotyczą. Problem jednak w tym, że algorytmy używane do zautomatyzowanego podejmowania decyzji i uczenia maszynowego nie zostały zaprojektowane z myślą o klarowności dla osób je stosujących. Ich działanie jest nieintuicyjne, przy czym o ile w przypadku algorytmów klasycznych (działających w prostym systemie 0–1) brak przejrzystości algorytmów ma charakter *stricte* epistemiczny, o tyle w przypadku algorytmów kwantowych nieprzejrzystość ich działanie nie wynika wyłącznie z ludzkich ograniczeń poznawczych, ale także z samej istoty fundamentalnych praw mechaniki kwantowej³⁶. W kontekście powyższego należy postawić pytanie, jak daleko będzie sięgał obowiązek zapewnienia przejrzystości przetwarzania danych osobowych w ekosystemie sztucznej inteligencji wzmocnionej technologią kwantową i czy urzeczywistnienie zasady transparentności wyrażonej w RODO będzie w ogóle możliwe w rzeczywistości postkwantowej.

6. Określenie ram dla przyszłej legislacji

Biorąc pod uwagę poziom gotowości technologicznej komputerów kwantowych w kontekście możliwości ich komercyjnego użycia, wydawać mogłoby się, że mamy jeszcze dostatecznie dużo czasu na to, aby

³⁵ Grupa Robocza art. 29, Wytyczne w sprawie przejrzystości na podstawie rozporządzenia 2016/679, przyjęte dnia 29 XI 2017 r., ostatnio zmienione i przyjęte w dniu 11 IV 2018 r., zatwierdzone przez EROD, dostępne na: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227/en>, s. 4–5. Grupa Robocza została powołana na podstawie art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Jest ona niezależnym europejskim organem doradczym w zakresie ochrony danych i prywatności. Zadania Grupy zostały określone w przepisach art. 30 dyrektywy 95/46/WE i art. 15 dyrektywy 2002/58/WE.

³⁶ Zob. L.M. Possati, op. cit.: „W kwantowym systemie obliczeniowym możliwe stany są ontologicznie i epistemologicznie nieokreślone [...]. W rzeczywistości stan układu kwantowego jest nieokreślony w tym sensie, że jedyną rzeczą, jaką możemy o nim wiedzieć, jest zbiór prawdopodobieństw i ich interpretacji, tak zwanych amplitud prawdopodobieństwa. Bit kwantowy, czyli kubit, ma dwa stany kwantowe analogiczne do klasycznych stanów binarnych. Podczas gdy kubit może znajdować się w dowolnym stanie, może również istnieć w superpozycji między tymi dwoma stanami” – tłum. D.G.L.

martwić się o etyczne i prawne implikacje ich rozwoju, jednak w obliczu potencjalnych ryzyk i transformacyjnego wpływu omawianej technologii pojawia się coraz więcej głosów nawołujących do wprowadzenia już dziś mechanizmów kontrolnych i regulacyjnych, które mogą przeciwdziałać zidentyfikowanym zagrożeniom oraz zachęcać do równoważonych innowacji³⁷. Z kolei przeciwnicy podejmowania inicjatywy prawodawczej w celu zakreślenia ram dla dalszego rozwoju technologii, która nie osiągnęła jeszcze wystarczającego poziomu dojrzałości technologicznej i biznesowej, wskazują na ryzyko przeregulowania i tamujący wpływ mechanizmów kontrolnych oraz regulacyjnych na innowacyjność. Ze względu na ogromną potencjalną moc obliczeń kwantowych, które w połączeniu ze sztuczną inteligencją mogą uzasadniać jej zakwalifikowanie do kategorii AI wysokiego ryzyka³⁸, zdecydowanie trzeba się opowiedzieć za podejściem regulacyjnym, wskazując na konieczność stworzenia odgórnego mandatu dla rozwoju etycznie odpowiedzialnej technologii, która będzie osadzona w wartościach demokratycznych i podporządkowana zostanie zasadzie ochrony szeroko rozumianego dobrostanu człowieka w styczności z nowymi technologiami.

Technologia kwantowa, podobnie jak ma to zastosowanie w odniesieniu do systemów AI, powinna zostać poporządkowana nadrzędnym

³⁷ Na konieczność objęcia technologii kwantowych regulacją prawną i solidnymi podstawami etycznymi zwraca uwagę M. Kop, op. cit.

³⁸ Przesłanki zakwalifikowania systemów sztucznej inteligencji do systemów AI wysokiego ryzyka zostały określone w art. 6 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 VI 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L z 2024 r., Nr 1689, s. 1). Zgodnie z przywołaną regulacją, system AI uznaje się za system wysokiego ryzyka, jeżeli spełnione zostaną następujące warunki: (a) system AI jest przeznaczony do wykorzystania jako związany z bezpieczeństwem element produktu objętego unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym wymienionym w załączniku I lub sam system AI jest takim produktem; (b) produkt, którego związanym z bezpieczeństwem elementem jest zgodnie z lit. a) system AI, lub sam system AI jako produkt podlegają – na podstawie unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego wymienionego w załączniku I – ocenie zgodności przez stronę trzecią w związku z wprowadzeniem tego produktu do obrotu lub oddaniem go do użytku. Oprócz systemów AI wysokiego ryzyka, o których mowa w art. 6 ust. 1 Rozporządzenia, za systemy wysokiego ryzyka uznaje się systemy AI, o których mowa w załączniku III. Do systemów AI wysokiego ryzyka co do zasady zalicza się zatem takie systemy, które w sposób znaczący mogą zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu, prawom podstawowym, środowisku, demokracji lub praworządności.

zasadom o wymiarze uniwersalnym: poszanowania ludzkiej godności i kontroli przez człowieka, technicznej solidności i bezpieczeństwa, poszanowania prywatności i ochrony danych, transparentności (urzeczywistnienie tej zasady w klasycznym jej rozumieniu będzie szczególnie utrudnione, o ile w ogóle możliwe), niedyskryminacji, sprawiedliwości i promowania różnorodności, funkcjonowania dla osiągnięcia dobrobytu społecznego oraz poszanowania środowiska naturalnego.

Przewodnia i nadzorczą rolę człowieka oznacza, że systemy oparte na wykorzystaniu nowych technologii, takich jak AI lub komputery kwantowe, powinny być rozwijane i stosowane jako narzędzia służące ludziom, szanujące godność ludzką i autonomię osobistą oraz działające w sposób, który może być odpowiednio kontrolowany i nadzorowany przez człowieka. Solidność techniczna i bezpieczeństwo oznaczają wykorzystanie technologii w taki sposób, aby okazały się wytrzymałe w przypadku wystąpienia problemów oraz odporne na próby zmiany ich przeznaczenia lub skuteczności działania, co pozwoli zapobiec bezprawnemu wykorzystaniu przez osoby trzecie i zminimalizować niezamierzone szkody. Wymaga to opracowania mechanizmów standaryzacji, certyfikacji i kontroli technologii kwantowej³⁹. Ochrona prywatności i zarządzanie danymi stawiają wymagania, żeby systemy te rozwijały się zgodnie z przepisami dotyczącymi prywatności i ochrony danych, przy czym przetwarzanie danych powinno spełniać wysokie standardy pod względem jakości i integralności. Przejrzystość oznacza z kolei, że technologia *quantum computing* oraz systemy oparte na jej synergii z AI powinny być projektowane i wykorzystywane w sposób umożliwiający odpowiednią identyfikowalność, informując ludzi o tym, że komunikują się z systemem AI wzmocnionym technologią kwantową, a także o zdolnościach i ograniczeniach tej technologii, w tym o działaniu komputerów kwantowych w oparciu o algorytm probabilistyczny (co oznacza, że poprawność wyniku działania takiego algorytmu nigdy nie jest całkowicie pewna). Niepewność immanentnie związana z technologią obliczeń kwantowych uzasadnia ponadto stawianie wymogu informowania o podjętych działaniach w celu wykluczenia błędów oraz o poziomie pewności obliczeń⁴⁰. Różnorodność, niedyskryminacja i sprawiedliwość oznaczają natomiast, że technologia kwantowa

³⁹ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że certyfikacja nie powinna być przyznawana przez podmioty prywatne o celach komercyjnych, ale przez niezależne publiczne organy nadzoru. Tak: M. Kop, op. cit.

⁴⁰ R. Bieda, D. Skrodzka-Kwiatniak, *Kierunki prac legislacyjnych...*, s. 401.

powinna być rozwijana i stosowana w sposób, który angażuje różne podmioty i propaguje równy dostęp, równouprawnienie płci i różnorodność kulturową, jednocześnie unikając dyskryminujących skutków i niesprawiedliwej stronniczości, zakazanych przez prawo międzynarodowe lub prawo krajowe. Urzeczywistnienie zasad funkcjonowania dla osiągnięcia dobrobytu społecznego oraz poszanowania środowiska naturalnego oznacza, że nowa technologia kwantowa powinna być rozwijana w sposób zrównoważony, przyjazny dla środowiska i przynoszący korzyści wszystkim ludziom, jednocześnie przewidując długoterminowy wpływ tych systemów na osoby fizyczne, społeczeństwo i demokrację.

Mimo iż nie znamy jeszcze wszystkich możliwych zastosowań technologii kwantowej, w pewnym stopniu możemy przewidzieć rezultaty postępu naukowego w tej dziedzinie. Odpowiednio wczesne podjęcie inicjatywy w zakresie zaprojektowania ram prawnych dla rozwijającej się technologii stwarza szanse, że wartości aksjologiczne leżące u podstaw takich regulacji będą wywierały modulacyjny wpływ na kierunki transformacji i wdrożenia tej technologii, a nie tylko działały wstecz. Warto zatem już dziś podjąć wysiłek nadania tym wartościom solidnych podstaw demokratycznych, tak aby uniknąć problemów etycznych, a przynajmniej łagodzić skutki problemów, jakie wyłoniły się na gruncie niekontrolowanej ekspansji sztucznej inteligencji. Wyzwaniem jest oczywiście zaprojektowanie ram etyczno-prawnych dla technologii, która obecnie ma niezdefiniowane możliwości zastosowania. W doktrynie wyrażono postulaty, aby posiłkować się w tym zakresie istniejącymi już zasadami i regulacjami dotyczącymi sztucznej inteligencji⁴¹.

Powiązanie etyki oraz aksjologii prawa leżącej u podstaw tworzenia norm regulujących zastosowanie technologii kwantowej z istniejącymi już zasadami i wymogami dotyczącymi sztucznej inteligencji wydaje się dlatego logiczne i uzasadnione, że zazwyczaj komponenty systemów opartych na technologii kwantowej są wyposażone w sztuczną inteligencję⁴². Ponadto, jak zostało to już wyżej zasygnalizowane, technologia kwantowa wykazuje bardzo ścisły związek ze sztuczną inteligencją

⁴¹ M. Kop, op. cit.

⁴² Tytułem przykładu można wskazać, że interfejs oprogramowania binarnego i kwantowego wykorzystuje uczenie maszynowe i technologię sieci neuronowych. Więcej informacji na temat platform sprzętowych do obliczeń kwantowych i standaryzacji interfejsów programowania aplikacji (API), zob. M. Vizard, *QCI Rises to the Quantum Computing Portability Challenge*, VentureBeat, 17 II 2021, <https://venturebeat.com/2021/02/17/qci-rises-to-the-quantum-computing-portability-challenge/> (dostęp: 13 VIII 2024).

i może znacząco oddziaływać na kierunki rozwoju AI, poprawiając szybkość, efektywność i precyzję działania systemów bazujących na sztucznej inteligencji. Połączenie sztucznej inteligencji i obliczeń kwantowych w przyszłości doprowadzi do powstania kwantowej sztucznej inteligencji (Quantum AI) o wykładniczo zwiększonej mocy obliczeniowej, a tym samym o zdolności przetwarzania zbiorów danych na niespotykaną dotąd skalę. W doktrynie prawa wskazuje się, że przyszłe rozwiązania technologiczne oparte na połączeniu komputerów kwantowych oraz sztucznej inteligencji będą miały charakter hybrydowy i dlatego podstawowe zasady, jakim zostanie poddana technologia kwantowa, powinny być metodycznie powiązane i osadzone w istniejących już regulacjach dotyczących AI⁴³.

W odniesieniu do komputerów kwantowych można zatem racjonalnie oczekiwać wprowadzenia regulacji opartej na analizie ryzyka, na kształt regulacji odnoszącej się do technologii opartej na działaniu sztucznej inteligencji, z uwzględnieniem kategorii systemów zakazanych oraz kategorii wysokiego ryzyka, jak również wprowadzenia rozwiązań mających zapewnić nadzór człowieka. Wprowadzenie listy praktyk zakazanych w zakresie kwantowej sztucznej inteligencji obejmować może m.in. takie systemy technologiczne, jak: systemy kategoryzacji biometrycznej wykorzystujące wrażliwe cechy, systemy punktacji społecznej, rozpoznawanie emocji w miejscu pracy i instytucjach edukacyjnych oraz systemy, które manipulują ludzkim zachowaniem w celu obejścia woli człowieka. W doktrynie sformułowano również postulaty, aby systemy oparte na synergistycznym działaniu sztucznej inteligencji i technologii kwantowej zaliczyć *ipso iure* do systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, ze wszystkimi skutkami wskazanej kwalifikacji prawnej⁴⁴.

7. Kwantowa sztuczna inteligencja – problem dyskryminacji algorytmicznej i czarnej skrzynki

Wizja powstania AI z dostępem do wszystkich zasobów informacyjnych globalnego Internetu i z mocą obliczeniową komputerów kwantowych skłania do rozważań na temat etycznego wymiaru korzystania z tej technologii i wyzwania, jakie stoją przed prawem w kontekście jej właściwego

⁴³ M. Kop, op. cit.

⁴⁴ R. Bieda, D. Skrodzka-Kwietniak, *Kierunki prac legislacyjnych...*, s. 401.

uregulowania. Oprócz wielu korzyści zastosowania Quantum AI, należy założyć również jej wykorzystanie w sposób nieetyczny. Technologia ta dostarczać może nowych, potężnych narzędzi do praktyk manipulacji, represji, wyzysku i kontroli społecznej, a ponadto doprowadzić do zwiększenia ryzyka naruszeń prywatności i dyskryminacji algorytmicznej. Na pozór mogłoby wydawać się, że decyzja podjęta przez algorytm, bez udziału człowieka, powinna być dostatecznie zobiektywizowana i pozbawiona podejścia opartego na stereotypach. W istocie jednak działanie algorytmów bardzo często prowadzi do dyskryminacji, co wynika w szczególności z uprzedzeń społecznych, które są immanentnie wpisane w dane wejściowych algorytmu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podejmowanie stronniczych i dyskryminacyjnych decyzji jest jednym z największych wyzwań sztucznej inteligencji⁴⁵. Działanie algorytmu jest bowiem niczym innym jak ekstrapolacją danych historycznych, na których operuje algorytm.

Terminy „stronniczość algorytmiczna” i „dyskryminacja algorytmiczna” używane są do opisanego szeregu problemów etycznych związanych z działaniem i wynikami algorytmów. Pojęcie „stronniczość” jest przy tym bardziej pojemne znaczeniowo niż dyskryminacja, gdyż odnosi się do systematycznego błędu dowolnego rodzaju w wyniku operacji algorytmicznych, a nie tylko błędów „niesprawiedliwych”. Może zatem obejmować błędy o charakterze statystycznym, poznawczym, społecznym, strukturalnym lub instytucjonalnym⁴⁶. W porównaniu z tradycyjnymi formami dyskryminacji dyskryminacja algorytmiczna jest bardziej nieintuicyjna, a przez to trudna do wykrycia i udowodnienia⁴⁷. Brak świadomości istniejącego ryzyka dyskryminacji zwiększa błędne przekonanie o neutralności aksjologicznej algorytmów.

Dla lepszego zrozumienia zjawiska dyskryminacji algorytmicznej warto wyjaśnić pokrótce, w jaki sposób działają systemy uczenia maszynowego i jakie determinanty wpływają na algorytmiczne podejmowanie decyzji przez AI. Zasadniczym celem uczenia maszynowego jest praktyczne zastosowanie sztucznej inteligencji do tworzenia

⁴⁵ M. Otto, *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29(2), s. 145–160.

⁴⁶ European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, J. Gerards, R. Xenidis, *Algorithmic Discrimination in Europe: Challenges and Opportunities for Gender Equality and Non-discrimination Law*, Luxembourg 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/544956> (dostęp: 15 VIII 2024).

⁴⁷ M. Otto, op. cit.

zautomatyzowanego systemu, który posiada umiejętność doskonalenia się na bazie doświadczenia (czyli danych wejściowych) i nabywania na tej podstawie nowej wiedzy. W uproszczeniu można stwierdzić, że proces ten polega na znalezieniu pewnej matrycy w dostarczonych danych, która następnie zostanie zaimplementowana do udzielenia odpowiedzi na pytanie o nieznaną zbiór danych. Działanie uczenia maszynowego jest uzależnione od dwóch podstawowych elementów: zestawu reguł zwanych algorytmami (instrukcji matematycznych, których celem jest rozwiązywanie problemów, odpowiadanie na pytania lub wykonywanie określonych zadań) oraz danych, czyli zestawu zmiennych wejściowych⁴⁸. Algorytmy bazują na danych wejściowych, które zostały zdefiniowane przez człowieka. W każdym algorytmie zakodowane są określone wartości, stanowiące emanację wartości, z którymi w sposób bardziej lub mniej uświadomiony identyfikuje się projektodawca algorytmu, w konsekwencji i same algorytmy nie są obiektywne oraz aksjologicznie neutralne⁴⁹. Bazując na danych uwarunkowanych kulturowo, w których odwzorowane zostały społeczne stereotypy, uprzedzenia i nierówności strukturalne, algorytmy powielają i utrwalają te schematy.

Algorytmy uczenia maszynowego i głębokiego uczenia się są zaprojektowane i wyszkolone m.in. w celu analizowania danych w określony sposób, śledzenia korelacji i wyszukiwania odpowiednich wzorców, a także przewidywania przyszłych zachowań (predykcji). Ich operowanie na dużych zbiorach danych (*Big Data*) polega m.in. na sortowaniu, grupowaniu i kategoryzowaniu danych poprzez wyszukiwanie podobieństw i różnic. Kultura algorytmów opiera się zatem na redukcji, uproszczeniu i budowaniu modeli⁵⁰. Szerokie rozpowszechnienie algorytmów zautomatyzowanego podejmowania decyzji lub wspierających podejmowanie decyzji przez człowieka przyczynia się do zwiększenia szybkości i wydajności procesów decyzyjnych. Szczególne cechy algorytmicznego procesu decyzyjnego mogą jednak powodować rozprzestrzenianie się dyskryminacji algorytmicznej.

Problem nietransparentności działania algorytmów sztucznej inteligencji, w tym głębokiego uczenia się opartych na sieciach neuronowych, określany jest problemem czarnej skrzynki. Odnosi się on do trudności

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ł. Iwasiński, W. Furman, *Jak być świadomym użytkownikiem algorytmów? O potrzebie rozwijania kompetencji algorytmicznych*, „Zagadnienia Informatyki – Studia Informatyczne” 2022, nr 60(2), 25–43, <https://doi.org/10.36702/zin.910> (dostęp: 19 VIII 2024).

⁵⁰ M. Szpunar, *Kultura algorytmów*, „Zarządzanie w Kulturze” 2018, nr 19(1), s. 1–9.

w interpretacji sposobu, w jaki algorytmy dochodzą do konkretnych wniosków lub decyzji. Znamy dane wejściowe i znamy wynik działań. Nie wiemy jednak, w jaki sposób sztuczna inteligencja uzyskała określony rezultat. Problem czarnej skrzynki ma również głębokie następstwa etyczne. Nieprzejrzystość w procesach decyzyjnych AI może prowadzić do trudno uchwytnych uprzedzeń i dyskryminacji. Te z kolei mają poważne konsekwencje, zwłaszcza gdy wpływają na newralgiczne obszary życia jednostki ludzkiej, takie jak: dostęp do systemu usług zdrowotnych, ocena zdolności finansowej i dostęp do usług bankowych, ocena w procesie rekrutacji i w procesie zatrudnienia, dostęp do edukacji czy wymiar sprawiedliwości. W obliczu rzeczywistości, w której nie jesteśmy w stanie zrozumieć i zrekonstruować pełnego przebiegu procesu decyzyjnego AI, nie możemy również dokonać jego walidacji, co utrudnia identyfikację i eliminowanie ewentualnych błędów, w tym utrwalonych i powielanych przez AI uprzedzeń. Wysoki stopień złożoności technologicznej procesów przetwarzania danych przez AI utrudnia również odwołanie się od rozstrzygnięć podjętych przez algorytmy zautomatyzowanego podejmowania decyzji, co w przyszłości może mieć szczególne znaczenie w przypadku ich potencjalnego zastosowania w obszarach wymiaru sprawiedliwości.

W jaki sposób technologia kwantowa może przyczynić się do spętogowania problemu dyskryminacji algorytmicznej i efektu czarnej skrzynki? Przede wszystkim przez skokowe zwiększenie tempa uczenia maszynowego i procesów decyzyjnych przeprowadzanych za pomocą algorytmów sztucznej inteligencji wzmocnionych technologią kwantową. Antycypując dalszy dynamiczny postęp w dziedzinie obliczeń kwantowych i coraz bliższą perspektywę nastania Quantum AI, można zaryzykować stwierdzenie, że w przyszłości będziemy mierzyli się z rzeczywistością, w której technologia ta przestanie być podatna na nadzór człowieka, nie wspominając już o zapewnieniu przejrzystości działania algorytmów kwantowych.

W przeciwieństwie do klasycznej sztucznej inteligencji, jej kwantowa gałąź koduje informacje w rzeczywistych stanach kwantowo-fizycznych. Tym, co wyróżnia Quntum AI od klasycznej sztucznej inteligencji, jest element niepewności typu kwantowego (obiektywnego)⁵¹, który zostaje

⁵¹ Element niepewności typu kwantowego odnosi się do zasady nieoznaczoności Heisenberga, która jest fundamentalnym aspektem mechaniki kwantowej. Zasada ta stanowi, że nie można jednocześnie z dokładnością określić pewnych par wielkości fizycznych, takich jak położenie i pęd cząstki. W kontekście obiektywności oznacza to,

wprowadzony do algorytmów skonstruowanych według reguł mechaniki kwantowej. W klasycznym cyfrowym systemie obliczeniowym istnieją tylko dwa możliwe stany – 0 i 1. Istotą obliczeń kwantowych jest natomiast stan kwantowy, reprezentowany przez podstawową jednostkę informacji określaną jako bit kwantowy (kubit), który może znajdować się jednocześnie w obydwu wskazanych wyżej stanach oraz w superpozycji między tymi stanami. Z punktu widzenia ontologicznego stan układu kwantowego jest zatem stanem nieokreślonym⁵².

Unikatowe cechy technologii kwantowej, w szczególności zaś niektóre z kluczowych właściwości cząstek kwantowych, które leżą u podstaw zasad mechaniki kwantowej, takich jak superpozycja, splątanie oraz twierdzenie o nieklonowaniu⁵³, podobnie jak niedeterministyczne zachowania algorytmów kwantowych, sprawiają, że zinterpretowanie procesów decyzyjnych i wykrywanie błędów w oprogramowaniu komputerów kwantowych jest wielokrotnie trudniejsze niż w przypadku klasycznych programów komputerów. Dodatkowo, ze względu na potencjalną interferencję pomiaru ze stanami kwantowymi, obserwacja wewnętrznego zachowania programów kwantowych staje się właściwie niemożliwa. Pomiar powoduje zakłócenie stanu kwantowego i niszczy stan mierzonego układu w sposób nieodwracalny. Oznacza to, że nie można odtworzyć stanu sprzed pomiaru na podstawie wyniku pomiaru, natomiast stan po pomiarze jest ściśle wyznaczony przez ten wynik. Dlatego też kwestia przejrzystości działania algorytmów kwantowych jest znacznie bardziej złożona niż programów opartych na binarnym kodowaniu liczb. W przeciwieństwie do klasycznych algorytmów, algorytmy kwantowe nie mają bezpośrednich odpowiedników w świecie makroskopowym, co utrudnia ich interpretację i zrozumienie. Dodatkowym czynnikiem, który komplikuje analizę algorytmów kwantowych,

że wyniki pomiarów w mechanice kwantowej są z natury probabilistyczne i nie można ich przewidzieć z absolutną pewnością. Ta niepewność nie wynika z ograniczeń narzędzi pomiarowych, ale jest wbudowana w samą naturę rzeczywistości kwantowej. Zob. A. Łukasik, *Mechanika kwantowa a problem obiektywności*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2015, nr 2(204), <https://journals.pan.pl/Content/94148/mainfile.pdf> (dostęp: 19 VIII 2024).

⁵² Stan układu kwantowego jest uważany za nieokreślony ontologicznie z kilku powodów, w tym superpozycji stanów, zjawiska interferencji, splątania kwantowego, nielokalności oraz nieokreśloności pomiaru.

⁵³ Fundamentalne twierdzenie w mechanice kwantowej, zgodnie z którym nie możliwe jest stworzenie identycznej kopii dowolnego nieznanego stanu kwantowego. Twierdzenie to wynika z liniowości mechaniki kwantowej, która zabrania tworzenia urzędzenia, które może idealnie skopiować dowolny stan kwantowy.

jest ich podatność na błędy i zakłócenia. Nawet niewielkie zakłócenia mogą prowadzić do zmian w wynikach, co utrudnia śledzenie i zrozumienie procesu decyzyjnego⁵⁴.

W odniesieniu do sztucznej inteligencji wzmocnionej technologią obliczeń kwantowych możemy zatem mówić o zupełnie nowej odsłonie problemu nieprzejrzystości algorytmów, który ma wymiar nie tylko epistemiczny, lecz także ontologiczny, co oznacza, że nie tylko jest determinowany ograniczeniami poznawczymi umysłu ludzkiego, ale przede wszystkim wynika z fundamentalnej natury kwantów i niedefiniowalności świata opisywanego przez prawa mechaniki kwantowej⁵⁵.

W świetle powyższego można postawić tezę, że klasyczne podejście do zasady przejrzystości i postulatory tworzenia algorytmów, które będą przedstawiały w sposób klarowny ścieżkę dojścia do wyniku końcowego, wpisujące się w szeroki nurt tworzenia etycznej i wyjaśnialnej sztucznej inteligencji, nie będą możliwe do zrealizowania w odniesieniu do Quantum AI. W dobie czwartej rewolucji przemysłowej stoimy zatem przed wyzwaniem wdrożenia nowych instrumentów testowania, certyfikacji i kontroli algorytmów (takich jak narzędzia do analizy i wizualizacji wyników kwantowych algorytmów), które będą adekwatne do specyfiki Quantum AI i zapewnią etyczną poprawność działania systemów zautomatyzowanego podejmowania decyzji opartych na obliczeniach kwantowych. Może to spowodować odejście od rysującej się koncepcji prawa podmiotowego określanego jako prawo do wyjaśnienia działania algorytmów (ang. *right to explanation*), którego treścią miałyby być w założeniu zagwarantowanie każdemu dostępu do wiedzy o czynnikach, logice i technikach działania algorytmów kwantowych na rzecz bardziej uniwersalnego i pojemnego konglomeratu uprawnień, składających się na treść prawa do rzetelności działania systemów opartych na algorytmach kwantowych.

Podsumowanie

Technologia kwantowa wkracza na scenę z ogromnym potencjałem, jednak wiążą się z nią złożone wyzwania prawne, które wymagają

⁵⁴ *Obliczenia kwantowe: 8 ważnych aspektów przyszłości obliczeń*, Julien Florkin, <https://julienflorkin.com/pl/technologia/informatyka-quantowa/informatyka-quantowa> (dostęp: 19 VIII 2024).

⁵⁵ Zagadnienie nowej formy nieprzejrzystości algorytmów kwantowych jest szeroko omawiane w: L.M. Possati, op. cit.

szczegółowej analizy oraz interdyscyplinarnego podejścia. Na krawędzi rewolucji technologicznej stajemy w obliczu zagadnień dotyczących m.in. ochrony danych osobowych i prywatności, bezpieczeństwa narodowego, niwelowania przepaści technologicznej oraz etyki zastosowań kwantowych. Należy również rozważyć kwestię odpowiedzialności prawnej za decyzje podejmowane przez sztuczną inteligencję operującą na systemach kwantowych. Tradycyjne podejście oparte na założeniu, że algorytmy działają zgodnie z przewidywalnymi regułami, nie znajduje tu zastosowania, co może prowadzić do trudności w dochodzeniu roszczeń lub przypisywaniu winy w sytuacjach spornych. Kwestia odpowiedzialności wiąże się także z problemem transparentności. Algorytmy operujące na zasadach kwantowych działają w sposób nieprzejrzysty, właściwie nieosiągalny dla ludzkiego rozumienia. W związku z tym stajemy przed pytaniem o interakcję między użytkownikami i algorytmami. Jak można zapewnić, że jednostki posiadają na tyle wystarczającą wiedzę o działaniu tych algorytmów, aby mogły świadomie wyrazić zgodę na ich wykorzystanie? W obliczu nakreślonych wyzwań konieczne staje się wypracowanie nowych norm prawnych i etycznych, które w sposób adekwatny odpowiedzą na specyfikę działania sztucznej inteligencji wzmocnionej technologią kwantową. Ta adaptacyjna rewizja norm prawnych powinna odbywać się w kontekście partycypacji wielostronnej, w której głos mają nie tylko prawnicy, lecz także inżynierowie, etycy oraz przedstawiciele organizacji społecznych.

Przewodnia i nadzorczą rolę człowieka jest kluczowa, aby technologia ta służyła ludziom, szanując ich godność i autonomię osobistą. Solidność techniczna i bezpieczeństwo wymagają opracowania mechanizmów standaryzacji, certyfikacji i kontroli, które zapobiegają bezprawnemu wykorzystaniu technologii oraz zminimalizują niezamierzone szkody. Współpraca międzynarodowa w zakresie standaryzacji i certyfikacji może pomóc w ustanowieniu globalnych norm, które będą chronić prawa jednostki na całym świecie. Wreszcie, edukacja i świadomość społeczna na temat technologii kwantowej są kluczowe, aby społeczeństwo mogło aktywnie uczestniczyć w debacie na temat jej etycznego i prawnego wykorzystania. W kontekście dynamicznego rozwoju technologii kwantowej konieczne jest proaktywne podejście do legislacji, tak aby przepisy prawa chroniły autonomię jednostki, nie stając się jednocześnie balastem dla innowacji.

BIBLIOGRAFIA

- Bieda R., Skrodzka-Kwietniak D., *Jak technologia kwantowa wpłynie na bezpieczeństwo informatyczne – rozmowa z gen. Włodzimierzem Nowakiem*, w: *Metaświat. Prawne i techniczne aspekty przełomowych technologii*, pod red. R. Biedy, Z. Okonia, Warszawa 2023, s. 403–410.
- Bieda R., Skrodzka-Kwietniak D., *Kierunki prac legislacyjnych oraz wybrane wyzwania prawne dotyczące technologii kwantowej*, w: *Metaświat. Prawne i techniczne aspekty przełomowych technologii*, pod red. R. Biedy, Z. Okonia, Warszawa 2023, s. 387–402.
- Bova F., Goldfarb A., Melko R.G., *Quantum Economic Advantage*, „Management Science” 2022, nr 69(2), s. 1116–1126.
- Dalton A., *Quantum Technology Comes of Age*, „Science” 2019, nr 366(6464), s. 898–900.
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, J. Gerards, R. Xenidis, *Algorithmic Discrimination in Europe: Challenges and Opportunities for gender Gender Equality and Non-discrimination Law*, Luxembourg 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/544956> (dostęp: 15 VIII 2024).
- Iwasiński Ł., Furman W., *Jak być świadomym użytkownikiem algorytmów? O potrzebie rozwijania kompetencji algorytmicznych*, „Zagadnienia Informatyki Naukowej – Studia Informatyczne” 2023, nr 60(2), s. 25–43.
- Jeutner V., *The Quantum Imperative: Addressing the Legal Dimension of Quantum Computers*, „Morals & Machines” 2021, nr 1(1), s. 52–59, <https://ssrn.com/abstract=3820003> (dostęp: 19 VIII 2024).
- Kaku M., *Kwantowa dominacja. Jak komputery kwantowe odmienią nasz świat*, tłum. B. Bieniok, E.L. Łokas, Warszawa 2023.
- Kop M., *Establishing a Legal-Ethical Framework for Quantum Technology*, „Yale Journal of Law & Technology. The Record” 2021, <https://yjolt.org/blog/establishing-legal-ethical-framework-quantum-technology> (dostęp: 13 VIII 2024).
- Kop M., Aboy M., Minssen T., *Intellectual Property in Quantum Computing and Market Power: A Theoretical Discussion and Empirical Analysis*, „Journal of Intellectual Property Law & Practice” 2022, nr 17(8), s. 613–628, <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpac060> (dostęp: 19 VIII 2024).
- Lewis J.A., Wood G., *Quantum Technology: Applications and Implications*, Center for Strategic and International Studies 2023, <https://www.csis.org/analysis/quantum-technology-applications-and-implications> (dostęp: 19 VIII 2024).
- Łukasik A., *Mechanika kwantowa a problem obiektywności*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2015, nr 2(204), s. 137–145, <https://journals.pan.pl/Content/94148/mainfile.pdf> (dostęp: 19 VIII 2024).
- Mielczarek J., *Rozpinanie kwantowej sieci*, 24 XII 2022, <https://jakubmielczarek.com/2020/12/24/rozpinanie-quantowej-sieci>, (dostęp: 30 VII 2024).
- Otto M., *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 29(2), s. 145–160.
- Possati L.M., *Ethics of Quantum Computing: An Outline*, „Philosophy & Technology” 2023, nr 36(48), <https://doi.org/10.1007/s13347-023-00651-6> (dostęp: 19 VIII 2024).

Szpunar M., *Kultura algorytmów*, „Zarządzanie w Kulturze” 2018, nr 19(1), s. 1–10.
Vizard M., *QCI Rises to the Quantum Computing Portability Challenge*, VentureBeat, 17 II 2021, <https://venturebeat.com/2021/02/17/qci-rises-to-the-quantum-computing-portability-challenge/> (dostęp: 13 VIII 2024).

Arkady Wenerski*

Zmiany umów w sprawie zamówień publicznych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023 r.

Modification of public contracts in light of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 7 December 2023

Abstract. The article deals with a judgment that is important from the perspective of interpreting the public procurement law on contract modifications, namely, the judgment of the CJEU of 7 December 2023.

The judgment draws attention to at least two incorrect practices. First, “unforeseeable” circumstances, the occurrence of which may justify a contract modification, are sometimes interpreted too broadly. Second, contract modifications that are not made “explicitly” (by an agreement or annex modifying the contract) are not treated as contract modifications within the meaning of the regulations.

The conclusions resulting from the judgment are a relevant signal for the entire public procurement market, a signal whose identification by participants in the public procurement market is mandatory. The article takes a closer look at the motives of the CJEU, as well as the implications of the ruling for participants in the public procurement market and empirical research.

According to the author’s research, the contract modification rationale for the occurrence of “unforeseeable” circumstances is often used as a justification for contract modification. However, research supports the thesis that there are numerous cases in which it may be questionable to apply the rationale allowing contract modification due to the occurrence of “unforeseeable” circumstances.

The correct interpretation of the CJEU judgment in question is all the more important in view of the above (the author’s research) and in terms of the potential increase in the number of public contracts (associated with the use of European Funds). Modification of a contract covered by EU funding in a manner

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-2953-1185>, e-mail: arkady.wenerski@amu.edu.pl.

that is not in compliance with the law may result in a 25% adjustment of the funding received.

Keywords: public procurement – contract modification – unforeseeable circumstances – CJEU

Wprowadzenie

Dokonanie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego dopuszczalne jest w sytuacjach określonych w przepisach art. 455 ust. 1 i ust. 2 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹. Jedną z przesłanek (wynikającą z unijnych dyrektyw² i w konsekwencji z Prawa zamówień publicznych) umożliwiających dokonanie modyfikacji umowy jest wystąpienie „okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć”³. Ustalenie zakresu znaczeniowego tego zwrotu niedookreślonego jest problematyczne. Sposób jego interpretacji przez uczestników rynku zamówień publicznych bywa nieprawidłowy. Wpływa to na proces wykładni przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. i w konsekwencji na decyzje o zmianie umowy, które z uwagi na wadliwość etapów je poprzedzających mogą budzić wątpliwości z perspektywy oceny ich zgodności z prawem. Skalę tego problemu zwiększyły oraz uwidoczniły dwa bezprecedensowe wydarzenia: pandemia COVID-19 oraz agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Strony umów w sprawie zamówień publicznych znacznie częściej (począwszy od 2020 r.) uzasadniają zmianę umowy zaistnieniem okoliczności „nieprzewidywalnych”. Korelację tę potwierdza kilkukrotny wzrost liczby publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń w sprawie zmian umów. Tytułem przykładu,

¹ Ustawa z dnia 11 IX 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1605 ze zm.), dalej „Prawo zamówień publicznych” lub „p.z.p.”.

² W szczególności z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 II 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L z 2014 r., Nr 94, s. 65 ze zm.), dalej „Dyrektywa 2014/24”.

³ Przy czym, zgodnie z art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 11 IX 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2020), w odniesieniu do umów zawartych przed dniem 1 I 2021 r. oraz umów zawartych po dniu 31 XII 2020 r., a będących następstwem postępowań wszczętych przed dniem 1 I 2021 r. zastosowanie znajdują przepisy Ustawy z dnia 29 I 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1843).

od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2021 r. w odniesieniu do zamówień realizowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zamieszczono 3393 takich ogłoszeń, natomiast w okresie od 1 marca 2021 r. do 31 maja 2024 r. – 17 990 ogłoszeń. Ten skokowy wzrost liczby dokonanych zmian umów skłania do refleksji na temat prawidłowości interpretacji pojęcia „niemożliwe do przewidzenia okoliczności”. Zwłaszcza że problemy praktyczne w zakresie stosowania przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. dostrzeżone zostały zarówno przez polskiego prawodawcę⁴, jak i przez Urząd Zamówień Publicznych i Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Przedmiotowy problem nie dotyczy wyłącznie polskiego rynku zamówień publicznych. Potwierdza to wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023 r. w połączonych sprawach C-441/22 i C-443/22 (*Obshtina Razgrad in.*)⁶. Judykat ten zawiera wskazówki interpretacyjne dotyczące prawidłowego rozumienia pojęcia okoliczności „nieprzewidywalnych” i potwierdza zasadność dokonywania jego wykładni w sposób ścisły. Może on również stanowić jeden z czynników determinujących zakres znaczeniowy zwrotu niedookreślonego użytego w przepisie art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p.

Wyrok ten ma również konsekwencje praktyczne. Przedmiotowe orzeczenie stanowić powinno podstawę do weryfikacji podejścia zamawiających działających na polskim rynku zamówień publicznych do interpretacji wyżej wymienionego pojęcia i stosowania art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. jako przesłanki do dokonywania zmian umów.

⁴ Uchwalenie Ustawy z dnia 7 X 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2185), a w szczególności przepis art. 48 tej ustawy.

⁵ Zob. opracowania dotyczące zmian umów w sprawie zamówień publicznych opublikowane w marcu i sierpniu 2022 r. na stronach internetowych odpowiednio: Urzędu Zamówień Publicznych, <https://tinyurl.com/yc7ck8m7> (dostęp: 24 VI 2024) i Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/prokuratoria/zmiana-umowy-z-uwagi-na-nadzwyczajny-wzrost-cen-waloryzacja-wynagrodzenia---rekomendacje> (dostęp: 24 VI 2024).

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 7 XII 2023 r., C-441/22 i C-443/22, *Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa 'Regioni v rastezh' 2014–2020 i Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014–2020 v. Obshtina Razgrad (C-441/22) i Obshtina Balchik (C-443/22)*, LEX nr 3635000.

1. Przedmiot spraw rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023 r. dotyczy połączonych spraw C-441/22 i C-443/22, w których najwyższy sąd administracyjny w Bułgarii⁷ zwrócił się, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Stronami spraw były odpowiednio: bułgarski wiceminister rozwoju regionalnego i robót publicznych⁸ i gmina Razgrad⁹ oraz bułgarski wiceminister rozwoju regionalnego i robót publicznych¹⁰ i gmina Bałczik¹¹. Obie sprawy dotyczyły decyzji organów odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy unijnych (w imieniu których działał wyżej wymieniony wiceminister) w przedmiocie nałożenia na gminy Razgrad oraz Bałczik korekty finansowej w wysokości 25% kosztów kwalifikowanych w odniesieniu do udzielonych przez nie zamówień objętych finansowaniem z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Sprawa C-441/22 prowadzona była w związku z realizacją umowy, która zawarta została przez gminę Razgrad, w wyniku ogłoszonego przez nią przetargu nieograniczonego, ze spółką „SAV – Razgrad” OOD. Przedmiotem umowy była realizacja robót budowlanych w zakresie wykonania hali sportowej. W umowie określono maksymalny czas oraz nieprzekraczalny termin realizacji robót, przy czym elementy te stanowiły jedno z kryteriów oceny ofert wykonawców. W czasie obowiązywania umowy strony zawarły aneks modyfikujący termin jej wykonania, jednakże odbiór końcowy robót nastąpił już po dniu, który strony ustaliły w aneksie jako termin ostateczny. Nie przedstawiono żadnego uzasadnienia w tym zakresie, a zamawiający nie naliczył wykonawcy kary umownej z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy. Instytucja zarządzająca uznała powyższe działanie jako nieprawidłowe i zakwalifikowała je jako niezgodną z prawem modyfikację umowy. Wobec gminy Razgrad zastosowano korektę

⁷ Varhoven administrativen sad.

⁸ Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto rakovoditel działający w charakterze szefa instytucji zarządzającej programem operacyjnym „Rozwoju regionalnego” 2014–2020, Bułgaria.

⁹ Obshtina Razgrad, Bułgaria.

¹⁰ Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto rakovoditel działający w charakterze szefa organu krajowego ds. programu INTERREG V-A Rumunia-Bułgaria 2014–2020, Bułgaria.

¹¹ Obshtina Balchik, Bułgaria.

finansową. Gmina Razgrad zakwestionowała decyzję w tym zakresie i wniosła skargę do sądu administracyjnego w Razgradzie¹². Sąd uznał, że instytucja zarządzająca dokonała nieprawidłowej kwalifikacji powyższej sytuacji jako zmiany umowy, ponieważ ta dla swojej skuteczności wymaga zawarcia przez strony pisemnego porozumienia. W zaistniałym stanie faktycznym strony nie porozumiały się (na piśmie) co do przedłużenia terminu wykonania umowy. Sąd stwierdził, że strony nie usankcjonowały przekroczenia terminu odbioru końcowego robót (który miał miejsce po upływie terminu wykonania umowy), jednakże sytuację tę rozpatrywać można jako przejaw nieprawidłowej realizacji umowy, a nie jako zmianę umowy. Wobec powyższego sąd administracyjny stwierdził nieważność decyzji w zakresie zastosowania wobec gminy Razgrad korekty finansowej. Skargę kasacyjną od przedmiotowego orzeczenia wniosła instytucja zarządzająca. Najwyższy sąd administracyjny w Bułgarii zauważył, że zagadnienie mające znaczenie dla rozpatrzenia skargi jest przedmiotem dyskusji pomiędzy sądami krajowymi (istnieje rozbieżność orzecznictwa w zakresie tego, czy zmiana umowy może być wywiedziona z całokształtu okoliczności, w tym – innych niż pisemne porozumienie – oświadczeń stron, a także ich faktycznego zachowania, czy obligatoryjnym elementem zmiany umowy jest zawarcie przez jej strony pisemnego porozumienia w tym zakresie). W związku z tym sąd bułgarski zwrócił się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Pytania dotyczyły interpretacji przepisu art. 72 ust. 1 lit. e) Dyrektywy 2014/24 i zmierzały do ustalenia, czy zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego powinna być bezwzględnie dokonana w drodze pisemnego porozumienia oraz czy dopuszczalne jest zakwalifikowanie całokształtu okoliczności związanych z realizacją umowy (takich jak wspólne działania stron, korespondencja wskazująca na zgodny zamiar faktycznej modyfikacji terminu wykonania umowy) jako zmiany umowy (a nie wyłącznie nieprawidłowej realizacji umowy) pomimo braku zawarcia pisemnego porozumienia w tym zakresie.

Druga rozpatrywana przez TSUE sprawa – C-443/22, dotyczyła umowy, której przedmiotem była adaptacja promenady przybrzeżnej. Gmina Bałczik, organizator przetargu nieograniczonego, zawarła w jego wyniku umowę obejmującą realizację przedmiotowych robót ze spółką Infra Expert AD. Strony ustaliły termin realizacji umowy (na podstawie propozycji wykonawcy) na 45 dni kalendarzowych. W toku realizacji robót występowały niekorzystne warunki atmosferyczne, a także – z uwagi na

¹² Administrativen sad Razgrad.

to, że roboty zaplanowane zostały w sezonie turystycznym – obowiązywał ustawowy zakaz wykonywania prac budowlanych i instalacyjnych. Faktyczny okres realizacji umowy wyniósł 250 dni, lecz strony nie zawarły pisemnego aneksu potwierdzającego jej modyfikację. Kierując się analogicznymi podstawami jak w przypadku gminy Razgrad, instytucja zarządzająca nałożyła na gminę Bałczik korektę finansową. Dodatkowo, w uzasadnieniu decyzji instytucja zarządzająca wskazała, że okoliczności powodujące konieczność zawieszenia robót w ramach przedmiotowej umowy nie były nieprzewidywalne i nie mogły stanowić podstawy do zgodnej z prawem zmiany umowy. Konstatacja ta wynikała z faktu, że warunki meteorologiczne były w istocie zwykłymi niekorzystnymi warunkami pogodowymi, a zakaz ustawowy również mógł i powinien zostać przewidziany. Gmina Bałczik wniosła do sądu administracyjnego w Dobriczu¹³ skargę na decyzję instytucji zarządzającej. Sąd, posługując się argumentacją zbieżną z argumentacją sądu w sprawie gminy Razgrad, uwzględnił skargę gminy Bałczik. Przedmiotowe orzeczenie, w drodze skargi kasacyjnej, zaskarżyła instytucja zarządzająca. Również w tym przypadku najwyższy sąd administracyjny w Bułgarii wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi. Oprócz kwestii związanych z formą czynności prawnej zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego (skuteczność zmiany dokonanej w sposób inny niż w wyniku pisemnego porozumienia), pytania dotyczyły interpretacji i zakresu pojęć „odpowiednio starannego przygotowania pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia”, „niemożliwych do przewidzenia okoliczności” i „okoliczności, których instytucja zamawiająca, działająca z należytą starannością, nie mogła przewidzieć”, na gruncie Dyrektywy 2014/24.

Analiza wyroku TSUE z 7 grudnia 2023 r. posłużyła do sformułowania pytań badawczych, które zostaną przedstawione na początku kolejnych części niniejszego artykułu.

2. Konsekwencje braku zachowania określonej formy czynności prawnej przy zmianie umowy

Czy brak zachowania określonej formy czynności prawnej (zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego) stanowi metodę „obejścia” przepisów ustawy limitujących możliwości dokonywania modyfikacji umów?

¹³ Administrativen sad Dobrich.

Obie sprawy (C-441/22 i C-443/22) rozpoznawane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej łączyły następujące elementy stanu faktycznego: wykonawcy zrealizowali umowy po upływie wyznaczonych terminów, a strony umów nie zawarły w tym zakresie pisemnego porozumienia, które usankcjonowałoby taki stan rzeczy. Instytucje zarządzające uznały te działania jako niezgodne z prawem modyfikacje umów, a bułgarskie sądy administracyjne stwierdziły, że stanowisko to nie jest prawidłowe, ponieważ zmiana umowy wymaga pisemnego aneksu w tym zakresie. TSUE przychylił się do stanowiska instytucji zarządzających i stwierdził, że „[a]rt. 72 ust. 1 lit. e) i art. 72 ust. 4 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że do celów zakwalifikowania modyfikacji umowy w sprawie zamówienia publicznego jako «istotnej» w rozumieniu tego przepisu strony umowy nie muszą podpisywać pisemnego porozumienia mającego za przedmiot tę modyfikację, ponieważ wspólną wolę dokonania danej modyfikacji można wywieść również w szczególności z innych pisemnych dokumentów pochodzących od tych stron”¹⁴.

Argument przytoczony na poparcie tej tezy oparty został na założeniu, że stanowisko odmienne mogłoby prowadzić do unikania nakazów i zakazów wynikających z przepisów określających zasady dokonywania zmian umów poprzez wprowadzanie, niezgodnych z regulacjami, zmian do umów bez formalnego zawierania porozumień w tym przedmiocie. Dodatkowo TSUE odwołał się do motywu 107 Dyrektywy 2014/24, który w kontekście oceny charakteru zmian umów referuje do zamiarów stron i konieczności ustalenia, czy zmierzają one do renegocjacji warunków umowy. Konsensualny charakter zmiany umowy potwierdzony został również w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 czerwca 2021 r., C-23/20 (*Simonsen & Weel*)¹⁵. TSUE wskazał także, że przy wykładni przepisów art. 72 Dyrektywy 2014/24 nie można abstrahować od celów tej regulacji. Określenie sytuacji, w których możliwa jest modyfikacja umów, zapewnić ma realizację zasad przejrzystości postępowania i równego traktowania wykonawców, które to – w tym kontekście – uniemożliwić mają dowolność w zakresie kształtowania (modyfikacji) treści umów już po ich zawarciu. Przestrzeganie tych zasad urzeczywistniać ma z kolei jeden z ogólnych celów przepisów

¹⁴ Pkt 65 wyroku TSUE z 7 XII 2023 r., C-441/22 i C-443/22.

¹⁵ Pkt 70 wyroku TSUE z 17 VI 2021 r., C-23/20, *Simonsen & Weel A/S v. Region Nordjylland og Region Syddanmark*, LEX nr 3187774.

unijnych, którym jest zapewnienie swobodnego przepływu usług i ograniczenie zakłóceń konkurencji.

Powyższą argumentację należy ocenić jako przekonującą i spójną – uwzględniającą celowościową i systemową wykładnię przepisów Dyrektywy 2014/24. Zwrócić przy tym należy także uwagę na prezentowany przez P. Bogdanowicza pogląd, że: „[ż]aden przepis dyrektywy klasycznej nie wymaga, aby modyfikacja umowy w sprawie zamówienia przybierała konkretną formę (np. właśnie aneksu). Podobnie, żaden przepis dyrektywy w sprawie zamówienia nie wymaga, aby modyfikacja umowy w sprawie zamówienia została zawarta na piśmie”. Autor podkreśla jednak, że niezależnie od swojej formy prawnej zmiany do umowy powinny być oceniane w kontekście ich zgodności z przepisami Dyrektywy 2014/24¹⁶.

O ile przytoczony powyżej pogląd jest jak najbardziej zasadny w kontekście oceny przepisów Dyrektywy 2014/24, o tyle zwrócić należy uwagę, że innej perspektywy wymaga analiza przepisów Prawa zamówień publicznych. Charakter prawny Dyrektywy 2014/24 – determinujący ją jako środek harmonizacji prawa, który ma zapewnić pewien standard w odniesieniu do zamówień publicznych w krajach członkowskich¹⁷ – pozostawia prawodawcom państw członkowskich możliwość kształtowania pewnych rozwiązań prawnych w sposób bardziej rygorystyczny, niż wynika to z przepisów unijnych. Egzemplifikacją takiego działania polskiego prawodawcy jest brzmienie przepisu art. 432 p.z.p., zgodnie z którym umowy w sprawie zamówień publicznych, pod rygorem nieważności (*ad solemnitatem*), powinny być zawierane w formie pisemnej.

Wymóg ten jest na kilku płaszczyznach bardziej restrykcyjny, niż wynika to z przepisów unijnych. Po pierwsze, przepis ten referuje do formy pisemnej, a nie stanowi, że umowa ma być zawarta na piśmie – co, w kontekście definicji legalnych pojęć „pisemnie”, „na piśmie”, „pisemność”¹⁸ – stanowi zasadniczą różnicę. Po drugie, określona forma

¹⁶ P. Bogdanowicz, *Modyfikacja umowy w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 78–79.

¹⁷ A. Wyrozumka, *Pojęcia prawa UE i jego źródła. Dyrektywa – instrument harmonizacji prawa*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 6, Warszawa 2020, s. 274–276.

¹⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 18 Dyrektywy 2014/24 stanowi, że: „pisemne” lub „na piśmie” oznacza każde wyrażenie złożone ze słów lub cyfr, które można odczytać, powielić, a następnie przekazać, w tym informacje przesyłane i przechowywane za pomocą środków elektronicznych, a z art. 7 pkt 17 Prawa zamówień publicznych wynika, że jeżeli w ustawie mowa jest o pisemności – należy przez to rozumieć sposób wyrażenia informacji

czynności prawnej (forma pisemna) konotuje interpretację tego sformułowania z uwzględnieniem przepisów Kodeksu cywilnego¹⁹ – co wiąże się z surowym rygorem w postaci nieważności umowy zawartej bez zachowania wymaganej przepisami formy²⁰. Dodatkowo, zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 13 maja 2021 r., zastrzeżenie w ustawie formy pisemnej pod rygorem nieważności oznacza wykluczoną możliwość zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego w sposób dorozumiany²¹.

W kontekście omawianej problematyki celowe jest wskazanie konsekwencji przytoczonego rozwiązania dla zmian umów. Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w komentarzu do ustawy Prawo zamówień publicznych wydanym pod redakcją M. Sieradzkiej, mianowicie: „[w]ymóg zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności będzie obejmował nie tylko umowę zawartą po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, lecz także każdą zmianę zawartej umowy oraz zawieranie umów dodatkowych”²². Powyższe nie stanowi jednak podstaw do twierdzenia, że przepisy Prawa zamówień publicznych wymagają modyfikacji w związku z omawianym wyrokiem TSUE. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że czym innym jest ocena formy prawnej zawarcia umowy (lub jej zmiany) i potencjalnych konsekwencji jej niezachowania na gruncie wzajemnych obowiązków stron takiej umowy (choćby zwrot otrzymanych świadczeń w oparciu o przepisy art. 410 k.c. w zw. z art. 405 k.c.²³), a czym innym jest ocena faktycznych działań stron umowy w kontekście realizacji przez zamawiającego adresowanych do niego nakazów i zakazów wynikających z przepisów Prawa zamówień publicznych w zakresie dopuszczalności wprowadzania zmian do umów. Taka konstatacja uzasadnia tezę, że w przypadku zmiany umowy w formie innej niż pisemna, na gruncie przepisów Dyrektywy 2014/24 ten pierwszy skutek nie musiałby zaistnieć, a na gruncie przepisów Prawa zamówień publicznych takie działanie wywołać może konsekwencje zarówno w pierwszej, jak i w drugiej sferze opisanych

przy użyciu wyrazów, cyfr lub innych znaków pisarskich, które można odczytać i powielić, w tym przekazywanych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

¹⁹ W szczególności art. 78 oraz art. 781 Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.), dalej „Kodeks cywilny” lub „k.c.”.

²⁰ Art. 432 Prawa zamówień publicznych w zw. z art. 73 §1 Kodeksu cywilnego.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) – Izby Cywilnej z 13 V 2021 r., sygn. akt I CSKP 62/21, LEX nr 3174405.

²² M. Sieradzka, *Art. 139 ust. 2, w: Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, pod red. eadem, Warszawa 2018, s. 577.

²³ Wyrok SN z 7 II 2013 r., sygn. akt II CSK 248/12, LEX nr 1293945.

powyżej. Potwierdzeniem tego, że brak zachowania wymaganej formy czynności prawnej (w odniesieniu do zmiany umowy) nie stanowi przeszkody do weryfikacji (i oceny) przestrzegania przez zamawiającego obowiązków wynikających z Prawa zamówień publicznych, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 grudnia 2017 r.²⁴ Z uzasadnienia przedmiotowego wyroku wynika, że Sąd nie odrzuca możliwości kwalifikacji zmiany umowy jako niezgodnej z przepisami Prawa zamówień publicznych²⁵, nawet w przypadku gdy zmiana ta nie została wprowadzona w drodze porozumienia zawartego formie pisemnej. Co prawda, wyrok ten został zakwestionowany, ale zarówno z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz z ponownego rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku nie wynika nic, co stałoby w sprzeczności z postawioną tezą.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że omawiany wyrok TSUE oprócz tego, że jest możliwy (i konieczny) do zastosowania na gruncie obecnie obowiązujących przepisów Prawa zamówień publicznych, to stanowi potwierdzenie prawidłowej wykładni prowadzonej przez polskie sądy w kontekście stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych w zakresie zmian umów. W świetle przedstawionej argumentacji należy przecząco odpowiedzieć na pytanie postawione we wstępie do niniejszej sekcji artykułu. Uzupełniając zwrócić jednak należy uwagę na to, że TSUE nie przedstawił swojego stanowiska w sposób tak jednoznaczny jak P. Bogdanowicz – swoją tezę o możliwości kwalifikacji zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego pomimo braku pisemnego porozumienia w tym zakresie, jako zmiany w rozumieniu przepisów art. 72 Dyrektywy 2014/24 „zmiękczył” sformułowaniem, że za taką kwalifikacją przemawiają w szczególności inne pisemne dokumenty wyrażające taką wolę stron.

3. Zdolność prekognicji zamawiających

Czy zamawiający powinni posiadać zdolność prekognicji?

Kolejnym z punktów zbieżnych obu spraw (C-441/22 i C-443/22) rozpatrywanych przez Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Białymstoku z 28 XII 2017 r., sygn. akt I SA/Bk 1435/17, LEX nr 2430344.

²⁵ W tym przypadku art. 144 ust. 1 Ustawy z dnia 29 I 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1843).

było wystąpienie okoliczności, co do których zaistniała wątpliwość, czy należy kwalifikować je jako okoliczności niemożliwe do przewidzenia przez instytucję zamawiającą, działającą z należytą starannością, czyli czy są jedną z przesłanek – określoną w przepisie art. 72 ust. 1 c) (i) Dyrektywy 2014/24 – modyfikacji umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zakres okoliczności faktycznych, które zaistniały i zostały zakwalifikowane przez zamawiających jako wypełniające przesłankę określoną w przepisie art. 72 ust. 1 c) (i) Dyrektywy 2014/24 obejmował wystąpienie zwykłych warunków meteorologicznych, a także regulacyjnych zakazów wykonywania robót, opublikowanych z wyprzedzeniem i mających zastosowanie w okresie objętym realizacją zamówienia. Jakkolwiek ocena przedmiotowej sytuacji zdaje się być oczywista, fakt, że rozstrzygnięcie w tej sprawie wydał TSUE, potwierdza, że jednoznaczność w ocenie zakresu znaczeniowego zwrotów niedookreślonych zawartych w aktach prawnych może być przedwczesna. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że powyższych okoliczności nie można uznać za uzasadniające zmianę umowy (na podstawie przytoczonej przesłanki), nie są to bowiem okoliczności posiadające cechy wynikające z motywu 109 Dyrektywy 2014/24²⁶. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku znalazła się również wyraźna wskazówka adresowana do zamawiających. TSUE zaznaczył, że wystąpienie takich okoliczności (możliwych do przewidzenia) mogłoby stanowić podstawę do zmiany umowy, gdyby zostały one opisane w dokumentach postępowania – na zasadach wynikających z przepisu art. 72 ust. 1 a) Dyrektywy 2014/24 – jako klauzule przeglądowe.

Również w tym zakresie należy z aprobatą przyjąć orzeczenie TSUE. Wpisuje się ono w utrwalony pogląd, że sytuacje opisane jako stanowiące podstawę zmiany umowy należy traktować jako wyjątki od zasady. Takie stanowisko prezentują również między innymi G. Klich²⁷

²⁶ Pojęcie niemożliwych do przewidzenia okoliczności odnosi się do okoliczności, których nie można było przewidzieć pomimo odpowiednio starannego przygotowania pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia przez instytucję zamawiającą, z uwzględnieniem dostępnych jej środków, charakteru i cech tego konkretnego projektu, dobrych praktyk w danej dziedzinie oraz konieczności zagwarantowania odpowiedniej relacji pomiędzy zasobami wykorzystanymi na przygotowanie postępowania a jego przewidywalną wartością.

²⁷ G. Klich, *Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego*, Warszawa 2016, s. 199: „Przypadki uznania przez dyrektywę danej zmiany za istotną w rozumieniu art. 72 ust. 4 lit. a–d należy więc zawsze interpretować w sposób łączny z sytuacjami wyjątkowymi określonymi w przepisach art. 72 ust. 1 i 2. Dopiero gdyby taka zmiana nie mieściła

oraz P. Bogdanowicz²⁸. Ten ostatni podkreśla także, że wyjątki w tym zakresie powinny być interpretowane w sposób ścisły²⁹. Dodatkowo przedmiotowe orzeczenie podkreśla istotne znaczenie klauzul przeglądowych jako instrumentu umożliwiającego dokonywanie modyfikacji umów w sposób urzeczywistniający zasady zamówień publicznych – w szczególności zasady przejrzystości postępowania, równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji. Przy czym zauważyć należy, że realizacja tych zasad w omawianym aspekcie nie wpływa negatywnie na realizację innych (niż zapewnienie uczciwej konkurencji) celów zamówień publicznych. Wręcz przeciwnie, ponieważ rzetelne podejście zamawiających do sporządzenia klauzul przeglądowych może przyczynić się do lepszego przygotowania dokumentów postępowania i tym samym ograniczenia ryzyka na etapie realizacji umowy, co z kolei może zapewnić lepszą efektywność ekonomiczną zamówienia. Tym samym, możliwe jest, jak dowodzi P. Nowicki, również w tym aspekcie realizowanie przez zamówienia publiczne różnych celów bez uszczerbku dla poszczególnych z nich³⁰. Wobec powyższego trudno byłoby uzasadnić odmienne stanowisko TSUE i stwierdzenie, że chociażby zwykłe warunki meteorologiczne można zakwalifikować jako „okoliczności nieprzewidywalne” w rozumieniu Dyrektywy 2014/24 i tym samym stanowiące podstawę do modyfikacji umowy. Należy więc przyjąć, że zamawiający powinni – w ramach należytej staranności – brać pod uwagę (w toku przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia) ryzyka kontraktowe wynikające z dających się przewidzieć przyczyn zawieszenia. Uwzględniając zaprezentowane stanowisko, należy przecząco odpowiedzieć na postawione powyżej pytanie. Omawiany wyrok potwierdza tezę, że prawodawca, zarówno unijny, jak i polski, oczekuje od zamawiających nie wykazywania się

się w zakresie wspomnianych wyjątków, można by ją uznać za niedopuszczalną, gdyż jej dokonanie w sposób istotny zmieniłoby charakter umowy w sprawie zamówienia publicznego”.

²⁸ P. Bogdanowicz, op. cit., s. 165: „Po pierwsze, w świetle orzecznictwa TSUE zakaz dokonywania zmian umowy w sprawie zamówienia mających charakter istotny należy traktować jako zasadę. Po drugie, w ten sam sposób, to znaczy jako zasadę, należy zdaniem Trybunału traktować dokonywanie zmian umowy w sprawie zamówienia, które nie mają charakteru istotnego. Po trzecie, w świetle orzecznictwa TSUE dokonywanie zmian umowy w sprawie zamówienia mających charakter istotny należy traktować jako wyjątek, który musi być interpretowany ściśle”.

²⁹ Ibidem, s. 163.

³⁰ P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiedzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019, s. 341.

nadprzyrodzonymi zdolnościami w zakresie przewidywania przyszłości, lecz jedynie antycypacji w zakresie możliwości wystąpienia okoliczności, które powinny być przewidziane przy uwzględnieniu dostępnych zamawiającemu środków, charakteru i cech zamówienia, dobrych praktyk w danej dziedzinie oraz konieczności zagwarantowania odpowiedniej relacji pomiędzy zasobami wykorzystanymi na przygotowanie postępowania a jego przewidywalną wartością.

Jakkolwiek wnioski przedstawione powyżej mogą być uznane za oczywiste, to z uwagi na fakt, że omawiane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapadło niedawno, a także mając na względzie skokowy wzrost notyfikacji o zmianach umów, uzasadniona jest weryfikacja, czy problem kwalifikacji okoliczności jako stanowiących podstawę zmiany umowy jest jednostkowy czy ma on powtarzający się charakter.

4. Zakres znaczeniowy pojęcia „okoliczności nieprzewidywalne” – badania empiryczne

Zamawiający, na gruncie przepisu art. 455 ust. 3 p.z.p., zobowiązani są do publicznego informowania o dokonanych – w oparciu o przepis art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. – zmianach umów³¹. Ogłoszenia w tym zakresie publikowane są, w zależności od wartości umowy, w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. W ramach pracy badawczej do niniejszego opracowania przeanalizowano wszystkie takie notyfikacje (679) przy uwzględnieniu niżej określonych parametrów. Na stronie internetowej zarządzanej przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej – tenders electronic daily (ted)³² – w okresie od dnia 8 grudnia 2023 r. (jeden dzień po dniu wydania omawianego wyroku) do dnia 8 stycznia 2024 r. zamieszczono 408 takich ogłoszeń przekazanych przez zamawiających mających siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W 73 z nich powołano się na „okoliczności nieprzewidywalne” jako podstawę wprowadzenia zmiany umowy. Dla porównania, w okresie od dnia 8 grudnia 2021 r.

³¹ A w odniesieniu do umów zawartych na podstawie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, na podstawie przepisu art. 144 ust. 1c tej ustawy zamawiający zobowiązani są do informowania o zmianach do umów wprowadzonych z powołaniem na przepis art. 144 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

³² Zob. <https://ted.europa.eu/pl/> (dostęp: 24 VI 2024).

do dnia 8 stycznia 2022 r. opublikowano 271 ogłoszeń dla tożsamych parametrów, w tym 81³³, w których jako podstawę zmiany wskazano wystąpienie „okoliczności nieprzewidywalnych”³⁴.

Zestawienie tych dwóch okresów, zwłaszcza z uwagi na fakt silnego oddziaływania (co potwierdzają poniżej zaprezentowane wyniki badań) na zamówienia publiczne skutków pandemii COVID-19 oraz agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę może być uznawane jako niereferencyjne. Jednakże ostatnie lata pokazują, że należy liczyć się z występowaniem (oby jak najrzadszym) podobnego typu zdarzeń, które będą miały wpływ (również) na zamówienia publiczne. Związane jest to ze zmianami klimatu³⁵, z wyczerpywaniem surowców³⁶ naturalnych, a także z potencjalnymi konfliktami (w tym handlowymi – o globalnym zasięgu oddziaływania).

W 81 ogłoszeniach o zmianach umów opublikowanych na przełomie 2021 i 2022 roku zamawiający aż 50 razy powoływali się na opóźnienia, które zakwalifikowali jako związane z pandemią COVID-19; z kolei 13-krotnie wskazywali jako podstawę modyfikacji umowy skokowy wzrost kosztów wykonawców; 7 razy okoliczności przytoczone przez zamawiających zakwalifikowano jako „działania podmiotów trzecich”; 5-krotnie jako przyczynę wprowadzenia zmiany wskazano okoliczności w toku realizacji umowy, których zaistnienie wymagało reakcji w postaci zmiany umowy; w 3 ogłoszeniach zamawiający nie wskazali wprost podstawy faktycznej dokonanej modyfikacji umowy; w 2 przypadkach brakowało szczegółowego uzasadnienia (należy więc uznać, że podstawę zmiany stanowiły okoliczności leżące po stronie zamawiającego); raz podstawą zmiany umowy był przedłużający się przetarg na podobny zakres zamówienia.

W ogłoszeniach publikowanych w okresie bezpośrednio po zapadnięciu wyroku TSUE z 7 grudnia 2023 r. zamawiający 22 razy powoływali się na okoliczności będące konsekwencją wojny w Ukrainie jako stanowiące podstawę do dokonania zmiany umowy; 21-krotnie wskazywali

³³ Przy czym powtarzające się ogłoszenia uznano tu jako jedno ogłoszenie.

³⁴ 48 ogłoszeń z podstawą wskazaną jako art. 455 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych oraz 33 z podstawą określoną jako art. 144 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

³⁵ Zob. Summary for Policymakers, IPCC Sixth Assessment, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf (dostęp: 24 VI 2024) – raport prognozujący większą częstotliwość występowania skrajnych zjawisk pogodowych.

³⁶ M. Bendixen, J.L. Best, C. Hackney, L. Lønsmann Iversen, *Time is running out for sand*, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02042-4> (dostęp: 24 VI 2024).

na wzrost kosztów związanych z realizacją zamówienia; 15 razy okoliczności zakwalifikowano jako leżące po stronie podmiotów trzecich; 5-krotnie przywołano brak rozstrzygnięcia przetargu na podobny zakres zamówienia; 4 razy powołano się na warunki atmosferyczne; 3-krotnie nie wskazano konkretnego uzasadnienia zmiany umowy; 2 sytuacje określone zostały jako następstwa realizacji umowy niemożliwe do przewidzenia na wcześniejszym etapie; 1 ogłoszenie zakwalifikowano jako referujące do okoliczności leżących po stronie zamawiającego.

Przedmiotowa analiza pozwoliła na sformułowanie kilku obserwacji dotyczących praktyk zamawiających (wynikających z treści ogłoszeń publikowanych w ted) w zakresie raportowania zmian do umów:

1. Powoływanie się na okoliczności, które mogły być znane na etapie ogłoszenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia – jedną z przesłanek, których kumulatywne wystąpienie jest warunkiem zgodnego z prawem zastosowania przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p., jest wystąpienie „okoliczności, których zamawiający działając z należytą starannością nie mógł przewidzieć”. Treść części przeanalizowanych ogłoszeń nie pozwala jednoznacznie ocenić, czy okoliczności wskazane jako podstawa zmiany umowy faktycznie były niemożliwe do przewidzenia (może to wynikać z lakoniczności uzasadnień). Zwłaszcza w kontekście omawianego wyroku zwrócić należy uwagę, że okoliczności możliwe do przewidzenia stanowić mogą podstawę do wprowadzenia modyfikacji umowy w przypadku opisanego ich w formie klauzul przeglądowych (a niewłaściwą praktyką w przypadku takich okoliczności jest dokonywanie zmiany umowy na podstawie przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p.).

2. Brak wskazywania konkretnego wpływu okoliczności związanych z pandemią COVID-19 lub wojną w Ukrainie na umowy – lakoniczne uzasadnienia ogłoszeń zamawiających były widoczne najbardziej w przypadku zmian związanych z wystąpieniem pandemii COVID-19 lub wojny w Ukrainie.

3. Powoływanie się na przepisy art. 15r ust. 4 lub ust. 4a Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁷ – w tym kontekście zwrócić należy uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, fakt, że uczestnicy rynku zamówień publicznych przywoływali przepisy, które

³⁷ Ustawa z dnia 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 340 ze zm.).

stanowią doprecyzowanie przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p., może potwierdzać, że dotychczasowa regulacja jest niewystarczająca. Po drugie, przytoczony przepis wskazuje wprost, że podstawą zmiany umowy jest wpływ okoliczności związanych z COVID-19 na należyte wykonanie umowy *a contrario* samo istnienie pandemii COVID-19 (bez jej realnego i konkretnego wpływu na daną umowę) nie uzasadnia zmiany umowy. Część ogłoszeń zamawiających, w związku z ich lakonicznością, nie pozwala ocenić, czy taki wpływ faktycznie zaistniał.

4. Przywoływanie jako uzasadnienia dla zmiany umowy opublikowanych w marcu i lipcu 2022 r. przez, odpowiednio, Urząd Zamówień Publicznych i Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, opinii dotyczących zmian umów – mimo że powyższe stanowiska nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. Wskazuje to na doniosłe znaczenia swoistych aktów *soft law* dla rynku zamówień publicznych, a także stanowić może jedną z podstaw hipotezy jakoby przepisy Prawa zamówień publicznych (w szczególności art. 455 ust. 1 pkt 4) były niewystarczająco precyzyjne.

Dodatkowo, analiza ogłoszeń o zmianach umów pozwoliła zaobserwować jeszcze jedną praktykę zamawiających – dotyczącą ustalania wartości i zakresu przedmiotu zamówienia. Praktyka ta nie jest związana wprost z tematyką przedmiotowego artykułu, jednak jest warta zasygnalizowania. Polega ona na ustalaniu wartości i zakresu przedmiotu zamówienia przez zamawiających na podstawie poprzednich okresów, w których danego typu umowy były realizowane. Przepisy dotyczące szacowania wartości zamówienia (art. 28 i następne p.z.p.) oraz przepisy dotyczące opisywania przedmiotu zamówienia (art. 99 i następne p.z.p.) to regulacje zasadnicze dla całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. O ile odwoływanie się do poprzednich postępowań w podobnym zakresie i traktowanie ich jako jednej z podstaw do ustalenia szacunkowej wartości nowego zamówienia i określenia jego zakresu rzeczowego może być uzasadnione, to bazowanie wyłącznie na minionych postępowaniach może budzić wątpliwości. Wartość i zakres zamówienia mogą zależeć od wielu czynników, a przygotowanie nowego postępowania wyłącznie na podstawie danych historycznych – zwłaszcza w obecnym okresie zmienności cen i potrzeb – może być uznane za działanie bez zachowania należytej staranności wymaganej od zamawiającego. Ponieważ praktyka ta nie jest wprost związana z tematyką niniejszego artykułu, jej wskazanie ma charakter jedynie uzupełniający.

Oczywiste jest, że każdą sprawę należy rozpatrywać indywidualnie, a ogłoszenia publikowane zarówno w Biuletynie Zamówień Publicznych, jak i w ted mogą nie stanowić wyczerpującego opisu stanu faktycznego będącego podstawą modyfikacji umowy, jednakże powyższe praktyki (zwłaszcza dwie pierwsze) mogą budzić wątpliwości. Z kolei dwie ostatnie wskazują na to, że obecnie obowiązujące przepisy Prawa zamówień publicznych mogą nie być wystarczająco precyzyjne. Tym samym w kontekście brzmienia przepisu art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. aktualizuje się spostrzeżenie poczynione przez A. Panasiuka przed uchwaleniem Prawa zamówień publicznych. Autor wskazywał na mankamenty koncepcji przedmiotowej ustawy i identyfikował je między innymi w kopiowaniu literalnie przepisów dyrektyw oraz stosowaniu zwrotów niedookreślonych³⁸.

Podsumowanie

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 grudnia 2023 r. zwrócił uwagę na co najmniej dwie praktyki zamawiających. Po pierwsze, zamawiający nie traktują okoliczności, w których nie doszło do zawarcia pisemnego porozumienia w zakresie modyfikacji terminu umowy, jako zmiany umowy (w rozumieniu przepisów wyznaczających ramy, w których zmiany te mogą być dokonywane). Tym samym mogą występować sytuacje, w których zmiany takie są wprowadzane w sposób niekontrolowany i potencjalnie naruszający podstawowe zasady zamówień publicznych. Po drugie, zamawiający w sposób rozszerzający podchodzą do przesłanek zmiany umowy określonych wyczerpująco i jako wyjątki od zasady w przepisach dotyczących zamówień publicznych.

Trybunał Sprawiedliwości obie praktyki uznał za nieprawidłowe, przedstawił wyczerpującą argumentację (uwzględniającą wykładnię celowościową i systemową unijnych przepisów dotyczących zmian umów) i podtrzymał pogląd, zgodnie z którym wyjątki od zasad, w tym w zakresie modyfikacji umów, należy interpretować ściśle, a nie rozszerzająco.

Nie mogą przejść obojętnie wobec tego wyroku zamawiający, zwłaszcza że – jak wynika z powyższych badań – niektóre stosowane przez nich praktyki w materii, której wyrok dotyczy, mogłyby zostać

³⁸ A. Panasiuk, *Dobre prawo zamówień publicznych, mrzonki czy realna przyszłość*, w: *Procedura zamówień publicznych*, t. 1, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2019, s. 112–114.

potencjalnie uznane za niezgodne z przepisami Prawa zamówień publicznych, w tym jako praktyki polegające na przyjmowaniu zbyt szerokiego zakresu znaczeniowego pojęcia „okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć”.

Praktyczne wskazówki zawarte w omawianym judykacie istotne są zwłaszcza w kontekście potencjalnego wzrostu liczby zamówień publicznych w związku ze zmianą stanowiska Komisji Europejskiej co do spełnienia przez Rzeczpospolitą Polską kryteriów horyzontalnych, co otworzyło drogę do pozytywnej oceny, składanych przez właściwe instytucje, wniosków o płatność z Funduszy Europejskich. Analiza orzecznictwa dotyczącego prawidłowości stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych potwierdza, że znaczna część niewłaściwych praktyk zamawiających w zakresie dokonywania zmian umów ujawniana jest na etapie kontroli sądowej w sprawach, w których działania lub zaniechania zamawiających zakwestionowały instytucje zarządzające odpowiedzialne za wdrażanie Funduszy Europejskich (tak było również w przypadku omawianego wyroku).

BIBLIOGRAFIA

- Bendixen M., Best J.L., Hackney C., Lønsmann Iversen L., *Time is running out for sand*, 2019, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02042-4> (dostęp: 24 VI 2024).
- Bogdanowicz P., *Modyfikacja umowy w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
- Klich G., *Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego*, Warszawa 2016.
- Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiedzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019.
- Panasiuk A., *Dobre prawo zamówień publicznych, mrzonki czy realna przyszłość*, w: *Procedura zamówień publicznych*, t. 1, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2019, s. 109–114.
- Sieradzka M., *Art. 139 ust. 2*, w: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, pod red. M. Sieradzkiej, Warszawa 2018, s. 577–580.
- Wyrozumska A., *Pojęcia prawa UE i jego źródła*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 6, Warszawa 2020, s. 259–286.

Damian Kazimierski*, Władysław Wardecki**

Czy klimatyzacja jest prawem człowieka? O odpowiedzialności państwa za przeciwdziałanie skutkom globalnego ocieplenia na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Is air-conditioning a human right? On the state's
responsibility to counter the effects of global warming
under the Constitution of the Republic of Poland

Abstract. In the age of noticeable climate change, enduring high temperatures is becoming a serious problem and inconvenience, which can cause health problems and even lead to death. One way to counteract the negative effects of heatwaves is to use an indoor air-conditioning system – both in residential buildings and in workplaces. The purpose of the article is to find an answer to the question posed in the title of the publication of whether access to an air-conditioned room can be considered, on the basis of the Constitution of the Republic of Poland, to be a human right. The considerations are divided into two segments: the right to air-conditioning in the workplace as part of the employer's provision of safe and hygienic conditions, and the state's responsibility for counteracting the negative effects of climate change. Indeed, it turns out that the Polish constitution makes it possible to conclude that the state has a certain obligation to provide places of rest from the heat in a situation where it threatens health and life. The article presents selected solutions for counteracting the effects of hot weather in European cities where high temperatures are more frequently recorded than in Poland. In addition, it presents the scope of the obligation to ensure adequate comfort at work in conditions with a high air temperature that also falls on employers. The aim is to draw attention to the important issue of how public authorities can

* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-0509-3375>, e-mail: damian.kazimierski@wp.pl.

** University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-1653-879X>, e-mail: wladek.wardeck@mail.com.

counteract the negative effects of global warming. Indicating solutions used in other countries, it seeks an appropriate way for public authorities to act in Poland.

Keywords: air-conditioning – climate shelters – global warming – OSH (Occupational Safety and Health) – human rights

Wprowadzenie

Wśród naukowców panuje konsensus co do tego, że zmiany klimatu i wzrost średnich temperatur zarówno w poszczególnych miesiącach, jak i w skali całego roku są faktem potwierdzonym wieloletnimi pomiarami. Nawet najbardziej zachowawcze analizy i prognozy dynamiki zmian zakładają wzrost średnich temperatur w Polsce w kolejnych latach¹. Trend ten zauważalny jest nawet przez obserwatorów niedysponujących dostępem do skomplikowanej aparatury czy archiwum odczytów ze stacji pogodowych – wystarczy stwierdzić, że święta Bożego Narodzenia, w kulturze kojarzące się ze śniegiem i niską temperaturą, nie były „białe” od 11 lat. Fakt ten trafia także na łamy popularnych serwisów informacyjnych, a nie tylko do poważnych analiz klimatologów².

O ile „białe święta” pozostają symbolicznym przykładem ocieplenia klimatu Polski, o tyle coraz gorętsze lata, zwłaszcza w dużych miastach, w których łąki i lasy zastępowane są szybko nagrzewającym się betonem i asfaltem, są przykładem jego skutków, kosztującym każdego roku życie setek osób³.

Nie ulega wątpliwości, że wysokie temperatury powodują wiele niebezpiecznych i negatywnych zjawisk. Stres cieplny (ang. *heat stress*) jest najczęstszą przyczyną zgonów spowodowanych zjawiskami naturalnymi⁴. Najbardziej zagrożone negatywnymi skutkami wysokich

¹ A. Błażejczyk, J. Baranowski, *Wpływ zmian klimatu na zmiany zachorowań i zgonów na choroby klimatyczne w Polsce w XXI wieku*, „KOSMOS” 2021, t. 70, nr 4(333), s. 597–610.

² Zob. m.in.: A. Bartosiak, *Śnieg na święta 2023. Dlaczego na Boże Narodzenie zwykle nie ma śniegu?*, Wiadomości Radia Zet, 12 XII 2023, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Pogoda/dlaczego-na-boze-narodzenie-zwykle-nie-ma-sniegu-chodzi-o-pewne-zjawisko> (dostęp: 4 IX 2024); J. Wojciechowski, *Białe święta poza zasięgiem? Śnieg utrzyma się tylko w jednym regionie*, Interia Wydarzenia, 22 XII 2023, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-biale-swiet-a-pozza-zasiegem-snieg-utrzyma-sie-tylko-w-jednym-nId,7225386> (dostęp: 4 IX 2024).

³ M. Okoniewska, *Uciążliwość warunków odczuwalnych podczas dni upalnych przy różnej intensywności aktywności fizycznej (na przykładzie północno-zachodniej Polski)*, „Prace Geograficzne” 2017, nr 150, s. 95–117.

⁴ S.C. Sherwood, M. Huber, *An adaptability limit to climate change due to heat stress*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2010, nr 107(21), s. 9552–9555.

temperatur są słabsze organizmy – przede wszystkim osoby starsze, chore oraz dzieci. W miarę wzrostu globalnej temperatury na Ziemi, połączonego ze starzeniem się społeczeństw Europy, podwyższone ryzyko zgonu lub niepełnosprawności spowodowanych hipertermią będą niestety obejmowały coraz szersze grono osób. Badacze wskazują nawet, że na początku XXII wieku z powodu wzrostu temperatury i wysokiej wilgotności część z zamieszkałych obecnie terytoriów stanie się miejscami niemożliwymi do zamieszkiwania przez człowieka⁵. Choć w dającej się przewidzieć przyszłości Polska nie dołączy do grona tych państw, nie oznacza to wcale, że problem nie będzie Polski dotyczył – warto bowiem wspomnieć o wyzwaniu, jakim będą migracje z tych terytoriów na terytoria chłodniejsze. Ponadto, nawet jeśli Europa pozostanie miejscem możliwym do zaludniania, duża część problemów zdrowotnych spowodowanych wysokimi temperaturami dotknie także Europejczyków.

Choć w porównaniu z ryzykiem śmierci czy wyludnieniem całych połaci kontynentów problem ten może wydawać się mniej znaczący, warto wskazać także, że wysoka temperatura zmniejsza również produktywność ludzi⁶, co może mieć niebagatelne znaczenie podczas rozważania obowiązku pracodawcy zapewnienia klimatyzacji w zakładzie pracy.

Jednym ze sposobów zapewnienia odpowiedniej temperatury w pomieszczeniach jest właśnie stosowanie klimatyzacji, która pozwala utrzymywać ją na określonym komfortowym dla użytkownika poziomie. Niemal we wszystkich nowo stawianych budynkach biurowych przewiduje się montaż klimatyzatorów, co jest szczególnie istotne w wysokościowcach, w których niemożliwe jest otwieranie okien. Jednocześnie okna te zajmują znaczną część ścian, zmniejszając izolację cieplną pomieszczeń oraz pozwalając promieniom słonecznym na wniknięcie do wnętrza, co podwyższa w nich temperaturę.

Głównym celem publikacji jest odpowiedź na pytanie, czy dostęp do klimatyzacji można uznać za prawo człowieka. Choć teza ta wydaje się kontrowersyjna, może posłużyć za katalizator dyskusji na temat odpowiedzialności państwa za negatywne skutki zmian klimatu, które odczuwają jego obywatele. Rozważania podzielone są na dwie części, pozornie niezależne, ale wiążące się ze sobą cechą przynależności do grupy skutków globalnego ocieplenia. W pierwszej kolejności analizie

⁵ Ibidem.

⁶ T. Kjellstrom et al., *The direct impact of climate change on regional labour productivity*, „Archives of Environmental & Occupational Health” 2009, nr 64(4), s. 217–227.

poddane są przepisy dające podstawę do przesądzenia kwestii obowiązku pracodawcy zapewnienia klimatyzacji w miejscu pracy w świetle prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ustanowionego przez art. 66 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. W drugiej części tekstu (podtytuł trzeci) zawarta jest analiza dotycząca zakresu odpowiedzialności państwa za przeciwdziałanie negatywnym dla zdrowia skutkom fal upałów – np. w postaci zapewnienia dostępu do klimatyzowanego pomieszczenia lub innych form łagodzenia niebezpieczeństwa spowodowanego ekspozycją na wysokie temperatury. W podsumowaniu artykułu wysuwane są wnioski *de lege ferenda* w świetle konkluzji badań przeprowadzonych w obu zagadnieniach.

1. Metodyka i systematyka tekstu

Podstawowym problemem, z jakim można się spotkać podczas rozważań dotyczących uznania dostępu do klimatyzacji za prawo człowieka, jest niewątpliwie kwestia dopuszczenia dynamicznej i ewolucyjnej wykładni przepisów statuujących prawa i wolności obywateli. W polskim systemie prawnym tego typu interpretacja przepisów nie jest zjawiskiem zbyt częstym, a prymat przyznaje się wykładni językowej, co znajduje odzwierciedlenie w nauczaniu studentów prawa i młodych sędziów⁸. W innych systemach prawnych, zwłaszcza *common law*, niejako poszukiwanie nowych praw obywatelskich w przepisach trwających w niezmienionej formie od lat jest czymś znacznie popularniejszym. Należy tu przede wszystkim wskazać orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych (Supreme Court of the United States), którego sędziowie nierzadko wykładają przepisy konstytucji z 1789 r., odnajdując w nich normy, które obce byłyby XVIII-wiecznym politykom.

O możliwości wykorzystania doświadczeń prawników zza oceanu do wykładni polskiej ustawy zasadniczej wypowiadał się m.in. M. Barczeniewicz, który zauważył, że szkodliwe dla polskiego porządku prawnego i pewności prawa byłoby zaaplikowanie do wykładni Konstytucji RP amerykańskiego oryginalizmu⁹. Jest to nurt wykładni tekstu amerykań-

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

⁸ Zob. m.in. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72 i n.

⁹ M. Barczeniewicz, *Oryginalizm w Polsce, czyli czy amerykańskie koncepcje wykładni konstytucji mogą nas czegoś nauczyć?*, w: *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*,

skiej konstytucji, który postuluje rozumienie tekstu w taki sposób, w jaki rozumieli go jego autorzy¹⁰. Tym samym jest to nurt mocno związany z badaniem intencji prawodawcy lub ustrojodawcy w okresie, w którym powstało interpretowane prawo. Spór między oryginalistami i zwolennikami „żyjącego konstytucjonalizmu”¹¹ ma dlatego donośniejsze znaczenie w Stanach Zjednoczonych, że w przeciwieństwie do niepełna 30-letniej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Constitution of the United States istnieje w porządku prawnym o ponad 200 lat dłużej, a zatem rozbieżności między wolą Ojców Założycieli a wizją nowoczesnego państwa w XXI wieku są znaczniejsze.

Bliższa polskiemu prawnikowi z pewnością jest ewolucyjna wykładnia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), na podstawie której swoje rozstrzygnięcia tworzą sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Już w wyroku *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał opowiedział się za dynamiczną wykładnią norm normujących prawa człowieka¹², które odpowiadać muszą światu współczesnemu, a wykładnia historyczna czy językowa powinny ustąpić skutecznej ochronie godności ludzkiej. Koncepcja Konwencji jako *living instrument* (pl. żywe narzędzie), który musi być interpretowany w świetle obecnych stosunków społecznych¹³, stała się jedną z dominujących zasad wykładni przepisów EKPCz. Ma to tym donioślejsze znaczenie przy rozpatrywaniu rozszerzającej interpretacji praw socjalnych jako części (kolejnej generacji) praw człowieka gwarantowanych przez akty prawne statuujące tego typu uprawnienia lub wskazujące kierunki polityki władz publicznych (normy programowe). Jak słusznie zauważa T. Stawecki, ustawy zasadnicze i inne źródła prawa odnoszące się do praw i wolności człowieka (jak np. brytyjski Human Rights Act) świadomie pisane są w sposób w dużej mierze abstrakcyjny, aby przepisy

pod red. A. Samonek, Kraków 2012, s. 11 i n.; idem, *Inspiracje amerykańskie w dyskusjach wokół interpretacji konstytucji*, w: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, pod red. T. Staweckiego, J. Winczorka, Warszawa 2014, s. 80 i n.

¹⁰ S.G. Calabresi, *On Originalism in Constitutional Interpretation*, National Constitution Center, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/white-papers/on-originalism-in-constitutional-interpretation#:~:text=On%20Originalism%20in%20Constitutional%20Interpretation> (dostęp: 4 IX 2024).

¹¹ D.A. Strauss, *The Living Constitution*, The University of Chicago The Law School, 27 IX 2010, <https://www.law.uchicago.edu/news/living-constitution> (dostęp: 4 IX 2024).

¹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z 21 II 1975 r., 4451/70, *Golder v. Zjednoczone Królestwo*, akapit 36.

¹³ Por. wyrok EKPCz z 25 IV 1978 r., 5856/72, *Tyrer v. Zjednoczone Królestwo*, akapit 31.

mogły znaleźć zastosowanie w jak najszerszej grupie sytuacji¹⁴. Innymi słowy – sam sposób tworzenia przepisów wyrażających prawa i wolności człowieka może zachęcać sędziów do poszukiwania „nowych” interpretacji w niezmiennym tekście ustawy przy ewoluujących okolicznościach społecznych. Jednym z takich przypadków może być dyskusja wokół kwestii dostępu do klimatyzowanego pomieszczenia jako prawa człowieka.

Na gruncie polskiej Konstytucji można znaleźć dwa przepisy, które mogą okazać się pomocne przy wykreślaniu granic charakteru dostępu do klimatyzacji jako prawa człowieka. Pierwszym jest art. 66, który nakazuje zapewnienie higienicznych i bezpiecznych warunków pracy, a zatem krąg jego beneficjentów jest ograniczony do osób wykonujących pracę. Drugim – art. 68 ust. 4, który nakazuje państwu przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji środowiska, do których być może należy zaliczyć wysokie temperatury latem, stanowiące element zjawiska nazywanego globalnym ociepleniem lub efektem cieplarnianym (ang. *greenhouse effect*). Przepisy te będą podstawą analizy odpowiednio w punkcie drugim i trzecim.

Poszukując podstaw do wyinterpretowania z przepisów Konstytucji RP prawa do dostępu do klimatyzowanego pomieszczenia, należy mieć przede wszystkim na uwadze tekst samego aktu prawnego, aby wykładnia dynamiczna nie stała się wykładnią *contra legem*. Trzeba bowiem pamiętać, że jakiegokolwiek prawo jednostki wiąże się z obciążeniami czy to innych jednostek, czy budżetu państwa lub skuteczności organów państwowych. W przedmiotowym zagadnieniu wydatki te są dość oczywiste, jednak ich wysokość trudno oszacować, gdyż zależna jest od skali programu budowy „schronów klimatycznych”¹⁵ przez państwo lub nałożonego na pracodawców obowiązku zapewniania klimatyzacji lub innych urządzeń chłodzących w pracy. Analiza wspomnianych przepisów daje jednak dość mocne podstawy do odkrywania w nich wcześniej niewykorzystanych form realizacji obowiązku nałożonego na państwo przepisami art. 66 (konkretyzacja norm regulujących obowiązki pracodawcy zapewnienia odpowiedniej temperatury w miejscu pracy)

¹⁴ T. Stawecki, *Dyskusje wokół aktywizmu i pasytywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię prawa*, w: *Wykładnia konstytucji...*, s. 358.

¹⁵ Jest to pojęcie obecne od pewnego czasu w debacie architektów i urbanistów, z których część postuluje zapewnienie w miastach dostępu do miejsc, w których panowałyby niższe, bardziej komfortowe temperatury niż na ulicach. O zagadnieniu tym mowa szerzej w punkcie trzecim niniejszej publikacji.

oraz art. 68 ust. 4 Konstytucji RP (zobowiązującego władze publiczne do przeciwdziałania negatywnym skutkom degradacji środowiska).

Przy analizie tej nie można pominąć interpretacji charakteru prawnego przepisów tworzących prawa socjalne na gruncie Konstytucji RP. E. Morawska, korzystając z najwęższego rozumienia praw socjalnych *expressis verbis* (a zatem praw, które „mają wyraźny wymiar socjalny, a więc mają na celu zapewnienie właściwych społecznych, socjalnych warunków życia i rozwoju jednostki”), zalicza do tej grupy zarówno art. 66, jak i art. 68 Konstytucji RP¹⁶. Autorka stoi na stanowisku, że doniosłość aktu normatywnego, w którym są one wyrażone, pozwala na stwierdzenie, że władze publiczne „[s]ą zobowiązane do podejmowania działań służących urzeczywistnieniu zawartych w niej [Konstytucji RP – przyp. aut.] norm i zasad”¹⁷. Trafnie ujął to J. Karp: zdefiniował prawa socjalne jako „[t]e uprawnienia, które gwarantują człowiekowi podstawowe dobra, niezbędne do godnego (to znaczy pozbawionego upokorzeń ze strony innych) życia w społeczeństwie”. Także i on zalicza do nich normy wyrażone w art. 66 i art. 68 Konstytucji RP¹⁸, gdyż ich realizacja zapewnia możliwość korzystania z ludzkiej autonomii oraz w sposób nieskrępowany dążenie do realizacji własnych celów. Jednym z takich niezbędnych minimum jest ochrona zdrowia przed negatywnymi skutkami degradacji środowiska¹⁹.

Mając do dyspozycji cały szereg form dążenia do realizacji tego obowiązku (Konstytucja RP ani nie przesądza sposobu zapewnienia higienicznych warunków w miejscu pracy, ani – przeciwdziałania skutkom degradacji środowiska), rządzący mogą obrać dowolny, skuteczny sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom fal upałów. Jednym z nich niewątpliwie jest skorzystanie z technicznych udogodnień polegających na klimatyzowaniu pomieszczeń lub inne formy obniżania temperatury w miastach lub jego częściach.

Istotnym zagadnieniem może być także dokonany m.in. przez R. Dworkina podział na normy-reguły i normy-zasady (ang. *rules and principles*) jako dwie formy wypowiedzi normatywnych. Koncepcja

¹⁶ E. Morawska, *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP. Zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 6(2), s. 232.

¹⁷ Ibidem, s. 239.

¹⁸ J. Karp, *Prawa socjalne we współczesnym konstytucjonalizmie. Prolegomena*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybow-skiego*, pod red. J. Czajowskiego et al., Kraków 2007, s. 150.

¹⁹ Ibidem, s. 152.

Dworkinowska doczekała się wielu wartościowych analiz, w tym w języku polskim²⁰, zatem w niniejszym tekście zostanie ten podział jedynie zasygnalizowany w kontekście rozważań. O ile stosowanie *rules* odbywa się na zasadzie „wszystko albo nic”, o tyle *principles* wyznaczają przesłanki, które powinny być brane pod uwagę podczas tworzenia ogólnego kierunku rozwoju państwa (ang. *policy*)²¹. Jedną z możliwych interpretacji art. 66 i art. 68 Konstytucji RP byłoby zakwalifikowanie ich jako tworzących normy-zasady, które wyznaczałyby jedynie kierunek, pewną wartość, którą władze publiczne powinny mieć na względzie. Pozostając na gruncie liberalnej filozofii Dworkina, można stwierdzić, że niewątpliwie ochrona zdrowia czy higienicznych warunków pracy jest cechą polityki, która może być stopniowana. Publikacja ta przedstawia jedną z dopuszczalnych interpretacji realizacji tej zasady w kontekście nasilających się zmian klimatu, powodujących wzrost średnich temperatur powietrza, co jest szczególnie odczuwalne latem w miastach.

W kontekście obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ważnym aspektem jest również fakt, że konstytucyjny obowiązek osłabiony jest tym, że zakres i treść, a zatem konkretyzacja uprawnień, mają zostać wyznaczone przez ustawę²².

Podsumowując tę część tekstu, należy zauważyć, że ewolucyjna wykładnia analizowanych norm może polegać na zmianie sposobu realizacji obowiązków nałożonych przez Konstytucję RP na władze publiczne wraz ze zmianą warunków, w których normy istnieją i są stosowane. Zmiany klimatu, będące faktem potwierdzonym naukowo²³, stanowią zmienione względem 1997 r. warunki, które w zgodzie z koncepcją *living constitutionalism* skłaniają do rewizji sposobu realizacji polityki władz publicznych.

2. Zapewnienie klimatyzacji w pracy

Źródłem podstawowych praw i wolności człowieka w niemalże każdym państwie na świecie jest ustawa zasadnicza (należy pamiętać, że nie

²⁰ Zob. zwłaszcza T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16–26; M. Dybowski, *Ronald Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 63(3), s. 99–115 i cytowana tam literatura.

²¹ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 63.

²² E. Morawska, op. cit., s. 244.

²³ Zob. m.in. K.F. Myers et al., *Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later*, „Environmental Research Letters” 2021, nr 16(10), s. 1–10.

zawsze przybiera ona formę jednego aktu prawnego, przykładem państwa posiadającego tzw. konstytucję rozproszoną jest chociażby Wielka Brytania). Z tego powodu, podejmując próbę wywiedzenia prawa do dostępu do klimatyzacji w polskim systemie prawnym, w pierwszym kroku należy poddać analizie przepisy Konstytucji RP. Tym samym swoistym punktem odniesienia, powinien stać się wspomniany już art. 66 pkt 1, traktujący o obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Kogo jednak dotyczy wyżej wymieniony artykuł? Zdanie pierwsze wskazuje w swojej hipotezie, że zakresem podmiotowym artykułu objęty jest „każdy”. Sprawa komplikuje się po lekturze zdania drugiego, zgodnie z którym sposób realizacji zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązki pracodawcy z tym związane określa ustawa.

Rzeczona komplikacja wynika z użytego w owym zdaniu terminu „pracodawca”. Pracodawca jest bowiem stroną stosunku pracy, przy czym drugą jest pracownik. Na gruncie prawa pracy możemy wyróżnić dwie grupy osób wykonujących pracę zarobkową: pracowników (wykonujących pracę na podstawie stosunku pracy) i inne osoby (wykonujące pracę na podstawie innej niż stosunek pracy). W ten sposób powstaje pytanie: czy poprzez użycie terminu „pracodawca” hipoteza art. 66 pkt 1 nie została zawężona tylko do pracowników? W odpowiedzi należy przytoczyć art. 304 § 1 i § 3 w zw. z art. 207 § 2 Kodeksu pracy²⁴, które to nakazują pracodawcy zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Przepisy te pozwalają na stwierdzenie, iż art. 66 pkt 1 w swojej hipotezie odnosi się nie tylko do pracowników, ale do wszystkich osób wykonujących pracę²⁵.

Przy interpretowaniu przepisów Konstytucji nie można także zapomnieć o autonomicznej wykładni pojęć w niej zawartych, co oznacza, że należy oddzielić w pewnym stopniu definicję pracownika zawartą w k.p. od tej zawartej w Konstytucji RP. Z oczywistych względów (przede wszystkim ze względu na podstawowy i zasadniczy charakter Konstytucji RP) konstytucyjne pojęcie pracownika powinno być rozumiane szerzej i w ten sposób zapewniać ochronę wszystkim osobom fizycznym wykonującym pracę, a nie tylko tym, które wiąże stosunek

²⁴ Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1465 ze zm.), dalej: „k.p.”.

²⁵ M. Raczkowski, *Bezpieczne i higieniczne warunki pracy w zatrudnieniu cywilnoprawnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 1, s. 66–70.

pracy. Zastosowanie wykładni celowościowej art. 66 pkt 1 Konstytucji RP pozwala na stwierdzenie, że beneficjentami prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie mogą być jedynie osoby fizyczne wykonujące pracę na podstawie stosunku pracy. Nie wydaje się, aby ustawodawca przy tak istotnej kwestii, jaką są godne warunki pracy, zamierzał różnicować ich dostępność ze względu na charakter stosunku kreującego zobowiązanie do wykonywania pracy. Tym samym: nawet w oderwaniu od przepisów k.p., należy przyjąć, że prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przysługuje każdemu, kto wykonuje pracę, bez względu na jego status prawny²⁶.

Z podstawy, jaką jest art. 66 pkt 1 Konstytucji RP, wynika szereg aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. W poszukiwaniu regulacji dotyczących prawa do klimatyzacji aktami prawnymi, na które należy zwrócić przede wszystkim uwagę, będą bez wątpienia k.p. oraz dwa rozporządzenia: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²⁷ oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie profilaktyki posiłków i napojów²⁸. Oba wymienione rozporządzenia znajdują swoją podstawę w przepisach działu dziewiątego („Bezpieczeństwo i higiena pracy”) k.p. Pośród regulacji tegoż działu znajdują się przepisy, które w sposób pośredni można odnieść do prawa pracownika do klimatyzacji, są to: obowiązek osoby kierującej pracownikami do organizacji stanowisk pracy zgodnie z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz do dbania o bezpieczny i higieniczny stan pomieszczeń pracy i wyposażenia technicznego (art. 212 pkt 1 i pkt 4 k.p.); obowiązek pracodawcy, aby pomieszczenia pracy uwzględniały wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 213 k.p.); obowiązek zapewnienia pracownikom zatrudnionym w warunkach szczególnie uciążliwych odpowiednich posiłków i napojów (art. 232 k.p.).

Przytoczone przepisy *expressis verbis* nie wymieniają prawa do klimatyzacji, prawo to mogłoby jednak zostać wliczone w zakres

²⁶ M. Florczak-Wątor, *Art. 66, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 241.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 IX 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (tekst jedn. Dz.U. 2003 Nr 169, poz. 1650 ze zm.), dalej „rozporządzenie o ogólnych przepisach BHP”.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 V 1996 r. w sprawie profilaktycznych posiłków i napojów (Dz.U. 1996 Nr 60, poz. 279 ze zm.).

przytoczonych regulacji poprzez zastosowanie wykładni rozszerzającej. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że jednym z istotnych elementów stanu pomieszczenia pracy jest jego temperatura oraz że skoro pracodawca ma w określonych warunkach zapewnić chłodzące napoje, to powinien również w miarę możliwości (jeśli praca nie odbywa się na otwartym terenie) zapewnić odpowiednią temperaturę w pomieszczeniu pracy. „Warunki szczególnie uciążliwe” wskazane w art. 232 k.p. zostały rozwinięte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie profilaktyki posiłków i napojów. Z § 4 rozporządzenia wynika, że pracodawca powinien zapewnić napoje pracownikom zatrudnionym przy pracach na otwartej przestrzeni przy temperaturze otoczenia poniżej 10°C lub powyżej 25°C, a także na stanowiskach pracy, na których temperatura spowodowana warunkami atmosferycznymi przekracza 28°C. Przy próbie zdefiniowania prawa do klimatyzacji istotna będzie druga ze wskazanych informacji – ta dotycząca temperatury spowodowanej warunkami atmosferycznymi. Jest ona dlatego tak istotna, że dotyczy m.in. sytuacji świadczenia pracy w pomieszczeniach, czyli w miejscach, w których zamontowanie klimatyzacji jest możliwe. W ten sposób, powtarzając wcześniej przeprowadzony zabieg wykładni rozszerzającej, można dojść do konkluzji, że skoro przy temperaturze powyżej 28°C pracodawca powinien zapewnić pracownikom napoje, to nie ma przeszkody, żeby przy tej samej temperaturze mógł zwolnić się z tego obowiązku poprzez zapewnienie pracownikowi klimatyzacji bądź innego źródła ochłodzenia, chociażby w postaci wentylatora.

Zagadnienie utrzymania odpowiedniej temperatury w pomieszczeniach nie zostało zupełnie pominięte przez polskie ustawodawstwo. § 30 Rozporządzenia o ogólnych przepisach BHP traktuje o minimalnych temperaturach w miejscu pracy: przy wykonywaniu prac związanych z wysiłkiem fizycznym temperatura nie może być niższa niż 14°C, a dla lekkich prac fizycznych oraz pracy w pomieszczeniach biurowych nie może być niższa niż 18°C. Uregulowane zostały zatem temperatury minimalne, jakie powinny panować w określonych miejscach pracy, a zupełnie pominięto temperaturę maksymalną dla danego miejsca pracy, która powinna być utrzymywana lub zmniejszana za pomocą odpowiednich urządzeń klimatyzujących. Należałoby to uznać za błąd ustawodawcy. Wspomniane rozporządzenie zawiera także regulację odnośnie do wentylacji (§ 32), która dotyczy wymiany powietrza wynikającej z potrzeb użytkowych i funkcji pomieszczeń, bilansu ciepła i wilgotności oraz zanieczyszczeń stałych i gazowych. Problem

zapewnienia odpowiednio chłodnej temperatury w upały został w tym wypadku jedynie zasygnalizowany poprzez wskazanie zachowania odpowiedniego bilansu ciepła, w szerszym kontekście wydaje się jednak pozostawać przez ustawodawcę niezauważony.

We wstępie artykułu zwrócono uwagę, że problem zmian klimatu i wzrostu średnich temperatur to fakty, które coraz drastyczniej wpływają na życie każdego z nas, a długie przebywanie w zbyt wysokich temperaturach jest niezdrowe dla ludzkiego organizmu. Z tych powodów brak szerszego uregulowania kwestii dotyczących utrzymania maksymalnej temperatury w miejscu pracy należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Postawę ustawodawcy można rozpatrywać w kategoriach błędu, gdyż szczegółowym normom dotyczącym minimalnej temperatury w miejscu pracy towarzyszy brak jakichkolwiek norm dotyczących temperatury maksymalnej. Być może wynika to z leciwości przytaczanego wyżej ustawodawstwa, które powstawało w czasach, kiedy to nie upał, lecz mróz był w Polsce większym problemem. Normy, które w aktualnym stanie prawnym odnoszą się do zapewnienia pracownikowi komfortu podczas wysokich temperatur, są znikome i dotyczą jedynie zapewnienia zimnych napojów oraz wentylacji pomieszczeń. Tym samym nie sposób stwierdzić, że aktualne przepisy prawa pracy kreują prawo, które można by nazwać prawem do klimatyzacji. Jednocześnie niewątpliwie prawo to zawiera się w konstytucyjnych „bezpiecznych i higienicznych warunkach pracy”, których obowiązek zapewnienia spoczywa na pracodawcy.

Również w doktrynie trudno doszukać się większych wzmianek o kształtowaniu się obowiązku do zapewnienia klimatyzacji. M. Wujczyk słusznie wskazuje wentylację i klimatyzację jako przykład środka ochrony zbiorowej do zapobiegania zagrożeniom i zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom²⁹, a E. Ura umieszcza klimatyzację jako jeden z elementów, który powinien być poddawany kontroli przez służbę BHP³⁰. Ze względu na brak szerszych rozważań w tej kwestii tym ważniejsza wydaje się dyskusja dotycząca ukształtowania tego typu obowiązku w miejscu pracy. Pytanie, które na pewno należy zadać, brzmi: jak rozumiemy samo pojęcie miejsca pracy i czy powinniśmy

²⁹ M. Wujczyk, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*, w: *Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2024, s. 621.

³⁰ E. Ura, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy*, w: *Prawo zatrudnienia...*, s. 66.

różnicować wymaganą maksymalną temperaturę ze względu na miejsce i specyfikę wykonywania pracy?

Rozporządzenie o ogólnych przepisach BHP wyznacza różne temperatury minimalne w zależności od miejsca i specyfiki pracy. Przy pracy związanej z większym wysiłkiem fizycznym temperatura minimalna może być niższa o 4°C względem temperatury wymaganej do pracy w biurze. Czy w takim razie temperatura maksymalna dla pracowników fizycznych powinna być odpowiednio niższa od maksymalnej temperatury dla pracowników biurowych?

Dla pracowników biurowych inną ważną kwestią jest praca zdalna, a w związku z nią pojawia się kolejne pytanie: czy normy dotyczące temperatury w miejscu pracy obowiązują podczas pracy zdalnej? Jako klucz do odpowiedzi na wyżej wymienione pytania może posłużyć definicja miejsca pracy sformułowana w wyroku Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 1985 r.: „Ogólnie pod pojęciem miejsca pracy rozumie się bądź stały punkt w znaczeniu geograficznym, bądź pewien oznaczony obszar, strefę określoną granicami jednostki administracyjnej podziału kraju lub w inny dostatecznie wyraźny sposób, w którym ma nastąpić dopełnienie świadczenia pracy”³¹. Przyjęcie takiej definicji pozwala na stwierdzenie, że miejsce wykonywania przez pracownika pracy zdalnej jest jego miejscem pracy, zatem normy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zdalnych pozostają tożsame z normami pracowników dojeżdżających do pracy, co potwierdza art. 67³¹ k.p., przedstawiający wymogi BHP dla pracy zdalnej. Co istotne, art. 67³¹ k.p. § 1 *in fine* wskazuje artykuły k.p. dotyczące obowiązków pracodawcy w zakresie BHP, które nie muszą być przez pracodawcę realizowane w stosunku do pracownika wykonującego pracę zdalną. Wyłączeniu podlega m.in. art. 212 pkt 1 i pkt 4, dotyczący organizowania stanowiska pracy zgodnie z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dbania o bezpieczny i higieniczny stan pomieszczeń pracy i wyposażenia technicznego, a także o sprawność środków ochrony zbiorowej i ich stosowania zgodnie z przeznaczeniem. Zatem zapewnienie odpowiedniej temperatury w miejscu pracy zdalnej nie należy do obowiązków pracodawcy, a pracownik samodzielnie organizuje swoje stanowisko pracy zdalnej.

Ze sformułowanej przez Sąd Najwyższy definicji miejsca pracy można wnioskować, że dla niektórych zawodów miejsce pracy może

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 1 IV 1985 r., sygn. akt I PR 19/85, OSP 1986/3, poz. 46.

obejmować szeroki obszar. Taksówkarz kursujący po mieście, policjant patrolujący dzielnicę, kurier rozwożący paczki – dla tych i wielu innych zawodów zapewnienie odpowiedniej temperatury w pracy podczas upałów jest zadaniem trudnym, być może niemożliwym. Punktowym rozwiązaniem wydaje się montowanie klimatyzacji w pojazdach takich pracowników, jednak system klimatyzacji ma swoje ograniczenia, szczególnie w szybko nagrzewających się pojazdach, poza tym wskazani pracownicy część swojej pracy wykonują poza pojazdem na świeżym powietrzu. Istnieje także duża grupa zawodów, które całą swoją pracę wykonują na otwartym terenie. Być może w ich przypadku należałoby oczekiwać zapewnienia miejsca odpoczynku od upału. Rozważania nad sposobem radzenia sobie z upałami w takich warunkach zostały zawarte w części trzeciej artykułu.

Wiedza o tym, jak system prawa pracy rozumie pojęcie „miejsca pracy”, skłania do próby określenia, w jaki sposób przepisy powinny optymalizować wysokość temperatury maksymalnej w miejscu pracy. Za punkty odniesienia służą zarówno wcześniej przytaczane rozporządzenia, jak i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2023 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac³². W załączniku nr 1 określa ono, że pracami wzbronionymi dla młodocianych są: „[p]race w pomieszczeniach, w których temperatura powietrza przekracza 30°C i wilgotność względna powietrza przekracza 65%, a także w warunkach bezpośredniego oddziaływania otwartego źródła promieniowania”. Wymienione wyżej rozporządzenia pozwalają na zaproponowanie normy ogólnej, która dotyczy maksymalnej temperatury w miejscu pracy, bazującej na poniższych ustaleniach: (i) temperatura, przy której pracodawca ma obowiązek zapewnić napoje dla pracowników, to 28°C; (ii) temperatura maksymalna w pomieszczeniach pracy młodocianych to 30°C; (iii) różnica pomiędzy temperaturą minimalną dla pracy związanej z większym wysiłkiem fizycznym a pracą biurową to 4°C. Temperaturą maksymalną, którą należałoby przyjąć jako normę, wydaje się być temperatura 28°C; młodociani, którzy w systemie prawa pracy znajdują się na uprzywilejowanej pozycji również powinni zostać objęci ową normą. Trudno byłoby zgodzić się z teorią, że ze względu na swój młody wiek są oni lepiej przystosowani do pracy w wysokich temperaturach niż osoby

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 VI 2023 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac (Dz.U. 2023, poz. 1240).

pełnoletnie. Wprowadzenie rozróżnienia maksymalnej temperatury w miejscu pracy ze względu na specyfikę pracy nie wydaje się konieczne. Jak było to już sygnalizowane wcześniej, w pewnej części zawodów nie ma możliwości zapewnienia urządzeń, które ochładzałyby miejsce pracy. Norma 28°C maksymalnej temperatury miejsca pracy z oczywistych względów nie mogłaby dotyczyć tego typu zawodów, zamiast niej należałoby wprowadzić inne środki (tak jak już funkcjonujący obowiązek zapewnienia napojów), które zadbałyby o komfort cieplny pracowników. Niestety na ten moment oprócz słownych deklaracji ministry A. Dziemianowicz-Bąk nic nie wiadomo o żadnych działaniach legislacyjnych zmierzających do unormowania powyższego zagadnienia³³.

3. Klimatyzacja jako obowiązek państwa

Jak już zaznaczono w części poświęconej metodyce badań, na gruncie Konstytucji RP na władze publiczne obowiązki w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania skutkom jego degradacji nakłada przede wszystkim przepis art. 68 ust. 4. Potencjalnie przydatny może okazać się również art. 74, zobowiązujący władze publiczne do prowadzenia polityki w sposób zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne zarówno żyjącym obywatelom, jak i jeszcze nienarodzonym pokoleniom, które odczuwać będą skutki działań obecnie rządzących. Przepis nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska. Co oczywiste – zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, sądów, a także zgodnie z poglądami doktryny³⁴ – przez władze publiczne należy rozumieć zarówno władze centralne, jak i samorządy terytorialne.

Natomiast art. 68 ust. 4 Konstytucji, umieszczony w tytule „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” Rozdziału II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, stanowi, że „[w]ładze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i **zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska**” [wyróż. – aut.]. Przedmiotem analizy niniejszego fragmentu publikacji będzie próba wyznaczenia sposobu realizacji obowiązków władz publicznych w zakresie

³³ Informacja prasowa na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 VII 2024 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/wspolnymi-silami-mozemy-zapewnic-wieksze-bezpieczenstwo-i-zdrowie-pracownikow-w-czasie-upalow-zapewnila-ministra-pracy-agnieszka-dziemianowicz-bak> (dostęp: 4 IX 2024).

³⁴ Zob. m.in. T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014, s. 15.

zapobiegania negatywnym skutkom degradacji środowiska. Głównym zagadnieniem pozostaje wyznaczenie zakresu przedmiotowego tych obowiązków poprzez próbę zdefiniowania pojęcia „negatywnych dla zdrowia skutków degradacji środowiska”. Wynik takiej analizy pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – zapewnienie dostępu do klimatyzowanych pomieszczeń może mieścić się w zakresie efektywnych metod realizacji obowiązków władz publicznych.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że jedną z wartości konstytucyjnych jest ochrona przez władze publiczne środowiska naturalnego, ale szczególnie w zakresie tej dbałości znajduje się przeciwdziałanie skutkom degradacji środowiska, które mogą odczuwać obywatele³⁵. O ile obowiązek starań dążących do zachowania środowiska naturalnego w stanie niepogorszonym spoczywa na wszystkich podmiotach prawa, o tyle przeciwdziałanie negatywnym dla zdrowia skutkom stanu pogorszonego jest obowiązkiem jedynie władz publicznych³⁶.

Należy zatem odpowiedzieć na trzy pytania: (i) Czy fale upałów są skutkiem degradacji środowiska? (ii) Czy wywołują one negatywne skutki dla zdrowia? oraz (iii) Czy zapewnienie dostępu do chłodzonego pomieszczenia może posłużyć jako sposób zapobiegnięcia tym skutkom?

Odpowiedź na pierwsze z zagadnień nie powinno stwarzać szczególnych trudności. W świecie nauki wśród klimatologów panuje konsensus, że wzrost średnich temperatur z roku na rok jest pokłosiem wzmoczonej od rewolucji przemysłowej antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych³⁷. Jednym ze skutków zmian klimatu są trudne do przewidzenia, niespotykane wcześniej wahania pogody, w tym m.in. wysokie temperatury³⁸. K. Równy zauważa, że degradacja środowiska, w której definicji zawiera się także konsekwencja globalnego ocieplenia, wiąże się z „[n]iebezpiecznymi przejawami dla zdrowia i życia obecnej i przyszłej biocenozy”³⁹. Z kolei słowniki branżowe w definicji degradacji środowiska wskazują globalne ocieplenie i anomalie pogodowe jako jego

³⁵ M. Dąbrowski, S. Bułajewski, *Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2023, s. 298.

³⁶ *Ibidem*, s. 298–299.

³⁷ Raport Międzyrządowego Zespołu ds. Klimatu (IPCC), *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, s. 6.

³⁸ *Ibidem*, s. 10 i n.

³⁹ K. Równy, *Cele Szczytu Zrównoważonego Rozwoju ONZ 2015 – reformy życia społeczno-gospodarczego dla zapobiegania degradacji środowiska, zmiany klimatu oraz utrzymania wewnętrznego i międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa*, w: *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2015–2016*, pod red. J. Kotyńskiego, Warszawa 2016, s. 116.

element lub skutek⁴⁰. Dokonując wykładni językowej, a także mając na uwadze aktualny konsensus naukowy, można stwierdzić, że fale upałów jako element globalnego ocieplenia mieszczą się w pojęciu „degradacja środowiska”, które zostało użyte w Konstytucji RP.

Jak zauważono we wprowadzeniu do rozważanego zagadnienia, wysokie temperatury mogą być niebezpieczne dla zdrowia, a nawet grozić śmiercią z hipertermii. Szczególnie narażone są osoby starsze i dzieci, których zdrowie – zgodnie z ust. 3 art. 68 Konstytucji RP – znajduje się pod szczególną ochroną władz publicznych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 2020 r., przepis ust. 4 znajduje się w bezpośrednim związku z ust. 3 art. 68⁴¹. Choć w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcie dotyczyło obowiązku szczepień i przeciwdziałania chorobom, które mogą rozprzestrzenić się na populację dzieci w formie epidemii, rozważania Sądu o szczególnym powiązaniu obowiązku ochrony dzieci w kontekście przeciwdziałania negatywnym skutkom degradacji środowiska pozostają aktualne. Komfort termiczny dzieci wiąże się także z zagadnieniem ich obniżonej zdolności do nauki i produktywności, co było przedmiotem analiz w kontekście obowiązków pracodawcy względem pracowników znajdujących się w zakładzie pracy niewyposażonym w urządzenia regulujące temperaturę i wilgotność powietrza, jednak rozważania te pozostają aktualne także wobec skuteczności nauczania uczniów. Co prawda dzieci i młodzież znaczną część lata spędzają poza szkołą, niemniej fale upałów obejmują swoim zakresem także miesiące, w których prowadzone są zajęcia dydaktyczne.

Warto także zauważyć, że zbyt wysoka (podobnie jak zbyt niska) temperatura przyczynia się do obniżenia odporności na infekcje wirusowe i bakteryjne, zwłaszcza u osób, które z racji wieku lub ogólnego stanu zdrowia mają tę odporność stale obniżoną⁴². Będą to przede wszystkim osoby znajdujące się pod szczególną opieką zdrowotną państwa – „dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne i osoby w podeszłym wieku” (art. 68 ust. 3 Konstytucji RP).

⁴⁰ Zob. hasło *Degradacja środowiska*, Ekologia.pl – Encyklopedia, <https://www.ekologia.pl/sloownik/degradacja-srodowiska/> (dostęp: 8 X 2024).

⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 II 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/19, LEX nr 3015166.

⁴² D.W. Riggs et al., *Heat exposure may increase inflammation and impair the immune system*, American Heart Association, 19 III 2024, <https://newsroom.heart.org/news/heat-exposure-may-increase-inflammation-and-impair-the-immune-system> (dostęp: 4 IX 2024).

Większe trudności może sprawić rozważanie, czy zapewnienie dostępu do klimatyzowanego pomieszczenia może być uznane za sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu, które jest obowiązkiem władz publicznych. Jak wskazuje M. Florczak-Wątor, ust. 4 art. 68 Konstytucji „[w]skazuje cel działania państwa, nie precyzując jednak środków służących jego osiągnięciu”⁴³. Niewątpliwie obniżenie temperatury w budynku wpływa pozytywnie na komfort termiczny i zdolności wykonywania aktywności, jednak już mniej oczywisty wydaje się wymóg stosowania akurat tego sposobu przeciwdziałania skutkom fal upałów. Należy bowiem mieć na uwadze, o czym będzie mowa dalej, że klimatyzatory, oprócz ochładzania powietrza wewnątrz pomieszczenia, generują ciepło, które podwyższa temperaturę wokół budynku, co z kolei przyczynia się do zwiększenia uciążliwości zjawiska miejskiej wyspy ciepła, a także czyni kontrskutecznymi próby wietrzenia pomieszczeń poprzez otworzenie okien, przez które powietrze podgrzane przez klimatyzatory wnika do pokoiów. Tym samym – znacznie obniża skuteczność pasywnych form chłodzenia, które przedstawiane są przez osoby zajmujące się budownictwem i architekturą jako zdrowsza i bezpieczniejsza alternatywa dla klimatyzatorów⁴⁴.

Co ciekawe, sądy w Polsce miały już okazję do rozpatrywania obowiązku państwa wynikającego *in fine* z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. W wyroku z 10 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uznał za zasadne roszczenie obywatelki żądającej od Skarbu Państwa zadośćuczynienia za naruszenie jej dóbr osobistych poprzez niewywiązanie się z obowiązku nałożonego w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Sąd stwierdził, że „[w]ysoki poziom i duża skala zanieczyszczenia powietrza w spornym okresie świadczą o braku skuteczności w wywiązywaniu się z obowiązków ciążących na władzach publicznych, a wynikających z art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. [...] Pomiędzy zaniechaniami pozwanego [Skarbu Państwa – przyp. aut.] a doznaną krzywdą istnieje związek przyczynowy”⁴⁵. Co prawda przedmiotowy wyrok dotyczył złej jakości powietrza, co przełożyło się na trudności z uprawianiem aktywności fizycznej na „świeżym” powietrzu, jednak podobnie można wziąć pod rozwagę odpowiedzialność państwa za zbyt wysokie temperatury.

⁴³ M. Florczak-Wątor, *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 252.

⁴⁴ *Passive cooling*, Building Performance, 9 VIII 2023, <https://www.building.govt.nz/getting-started/smarter-homes-guides/design/passive-cooling> (dostęp: 5 X 2024).

⁴⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 IX 2021 r., sygn. akt V Ca 1607/19, LEX nr 3430235.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał bowiem w 2004 r., że „[j]ak wynika z art. 68 ust. 2, 3 i 4 prawo do ochrony zdrowia stanowi podstawę roszczeń skierowanych do władz publicznych”⁴⁶.

Pewną wątpliwość może rodzić problem natury związku między zaniechaniami władz publicznych a falami upałów uderzającymi w możliwości aktywnego spędzania czasu przez obywateli. W przeciwieństwie do zanieczyszczeń wód lub powietrza, które mają lokalny charakter, fale upałów mają charakter globalny, a ich przyczyny nie są skutkiem działań jedynie państwa, w którym występują. Zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych w Polsce czy w Unii Europejskiej nie skutkuje (a przynajmniej skutkować nie musi) zmniejszeniem ryzyka wystąpienia fal upałów nad Wisłą czy Renem. Ruch mas powietrza powoduje bowiem, że fabryki, samochody i nieekologiczne uprawy i hodowle z innych kontynentów wywołują negatywne skutki na całym globie. Niemniej wykładnia językowa przepisu art. 68 ust. 4 Konstytucji RP zdaje się prowadzić do konkluzji, że obowiązek nałożony na władze publiczne nie jest zależny od „zawinienia” państwa i powstaje niezależnie od przyczyny wystąpienia negatywnych skutków tak długo, jak pozostają one w związku z degradacją środowiska. B. Rakoczy stoi z kolei na stanowisku, że przepis art. 68 ust. 4 Konstytucji RP „[m]a charakter prewencyjny i ma polegać na zaniechaniu”, lecz wiąże się z obowiązkiem ochrony środowiska⁴⁷. Zdaje się jednak, że w sytuacji gdy działania mające na celu przeciwdziałanie wystąpieniu degradacji środowiska nie przyniosły odczuwalnych dla obywateli rezultatów, działania władz publicznych powinny iść w kierunku, jak wskazuje dosłowne odczytanie przepisu, przeciwdziałania skutkom negatywnych następstw pogorszenia stanu środowiska, w tym klimatu, a zatem ich łagodzenia. Nie wydaje się słuszne zawężanie odpowiedzialności państwa poniżej zakresu wyznaczonego przez dosłowne brzmienie przepisu. Do takiej konkluzji dojść można, stosując wykładnię nie tylko językową, lecz także celowościową. Władze publiczne mają za zadanie przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji środowiska nie na mocy swoistej odpowiedzialności deliktowej, ale na mocy nałożonego przez ustrojodawcę zadania dbałości o zdrowie obywateli i odpowiedni wzrost społeczeństwa⁴⁸. Na tej

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 II 2004 r., sygn. akt K 54/02, Dz.U. 2004 Nr 40, poz. 374.

⁴⁷ B. Rakoczy, *Art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 30.

⁴⁸ Zob. J. Karp, op. cit., s. 152.

podstawie dbałość o załagodzenie skutków zaniedbań wielu pokoleń na polu walki z efektem cieplarnianym spoczywa na rządach i władzach samorządowych nawet wtedy, gdy własnymi czynami do zaostření problemu się nie przyczyniły.

Trzeba także zauważyć, że trudny do wyznaczenia jest zakres ewentualnego obowiązku państwa polegającego na zapewnianiu dostępu do klimatyzowanego pomieszczenia. Trudno bowiem zgodzić się z tezą, jakoby władze zobligowane były do pokrycia kosztów montażu klimatyzatorów w domu każdego obywatela. Niemniej można znaleźć kompromis między zdolnościami ekonomicznymi władzy publicznej a komfortem termicznym obywateli. Wśród teoretyków architektury i urbanistów dyskutowane jest pojęcie „schronu klimatycznego” na określenie publicznie dostępnych przestrzeni o regulowanej temperaturze utrzymującej się na komfortowym poziomie⁴⁹. Takimi „schronami” mogą być budynki użyteczności publicznej czy centra handlowe, do których dostęp w dużej mierze jest nieograniczony (z wyjątkiem godzin, gdy pozostają one zamknięte, jednak zazwyczaj ma to miejsce w porze nocnej, gdy temperatura jest niższa). Państwo mogłoby upowszechnić klimatyzację w tego typu miejscach, aby zapewnić dostęp do nich coraz szerszym grupom obywateli. Jednakże ekonomiczność tego typu rozwiązań każe stwierdzić, że jest to rozwiązanie skierowane przede wszystkim do mieszkańców miast, w których gęstość zaludnienia i zabudowy zapewniałaby odpowiednią popularność „schronów klimatycznych” oraz ich wystarczająco częste rozmieszczenie na mapie miejscowości.

Władze Barcelony już w 2019 r. zaczęły tworzyć tzw. oazy chłodu, w których, zgodnie z założeniami, temperatura miała nie przekraczać 26°C. Były to zarówno klimatyzowane lub w inny sposób chłodzone pomieszczenia w budynkach publicznych, np. bibliotekach czy szkołach, jak i zacienione i odpowiednio zazielenione przestrzenie na świeżym powietrzu – w parkach i ogrodach⁵⁰. W 2024 r. było to ponad

⁴⁹ Zob. m.in. projekt J. Karnaś pn. *Neighbourhood Climate Shelter*, prezentowany w ramach Łódź Design Festival 2024; M.-C. Florian, *Barcelona Prepares Climate Shelters to Keep Residents Cool During the Summer Months*, ArchDaily, 2 VI 2022, <https://www.archdaily.com/982738/barcelona-prepares-climate-shelters-to-keep-residents-cool-during-the-summer-months> (dostęp: 4 IX 2024); C. Cartalis, *The Climate Shelters project*, Urban Innovative Actions, 2020, https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2020-05/Barcelona_GBGAS2C_Journal.pdf (dostęp: 4 IX 2024).

⁵⁰ G. Opińska, *Hiszpańskie miasta tworzą „schrony klimatyczne” przeciw upałom*, Polska Agencja Prasowa, 8 VIII 2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1393547%-2Chiszpańskie-miasta-tworza-schrony-klimatyczne-przeciw-upalom.html> (dostęp: 4 IX

370 obiektów umieszczonych na udostępnionej w Internecie mapie wraz z ogólnymi informacjami o sposobach radzenia sobie z upałami⁵¹. W ślad za kolejnymi falami upałów następne hiszpańskie miasta wykorzystywały rozwiązania ze stolicy Katalonii. Z kolei w Dubaju można skorzystać z 762 (stan na koniec 2023 r.) zabudowanych wiat przystankowych wyposażonych w systemy chłodzenia⁵². Kilka europejskich miast, m.in. Paryż, Ateny, Rotterdam, Palma de Mallorca i Mediolan, udostępnia dane o dostępie do darmowej wody czy klimatyzowanych pomieszczeń poprzez aplikację na smartphone'y o nazwie *Extrema*, która wspiera mieszkańców i turystów, ostrzegając przed wysokimi temperaturami i wskazując miejsca, w których można przed nimi się schronić⁵³.

Wszystkie wskazane powyżej miasta (prócz Rotterdamu) łączy fakt, że należą do regionów, w których z powodu położenia geograficznego lub wysokiej gęstości zabudowy z niewielką ilością zieleni letnie temperatury potrafią dość mocno dać się we znaki. W krajach leżących w basenie Morza Śródziemnego lub na Półwyspie Arabskim fale upałów niosą tak wysokie temperatury, że mogą być one niebezpieczne dla życia. Polska szczęśliwie nie należy jeszcze do państw, w których takie niebezpieczeństwo jest powszechne, jednak trzeba mieć na uwadze, że regiony chłodniejsze mocniej niż typowo cieplejsze są dotykane globalnym ociepleniem (a zatem szybciej rośnie tam średnia temperatura niż na niższych wysokościach geograficznych). Fakt ten połączony z wielkomiejską zabudową centrów polskich miast, zabudowywaniem klinów napowietrzających lub ich brakiem może powodować, że Warszawa, Poznań czy Kraków być może dołączą w niedługim czasie do grupy miast, w których fale upałów będą zbierać szczególnie liczne żniwo w postaci udarów cieplnych i śmierci mieszkańców. Może to oznaczać, że budowa „schronów klimatycznych” okaże się niezbędna, a na postawione w tytule niniejszego artykułu pytanie będzie trzeba w przyszłości odpowiedzieć twierdząco – że klimatyzacja jest prawem człowieka.

2024); A. Vilà, *¿Qué es un refugio climático?*, CREA, 10 X 2022, https://ddd.uab.cat/pub/bolcre/bolcre_a2022m11n104iSPA/index.html.9 (dostęp: 4 IX 2024).

⁵¹ Por. *Map of climate shelters. Check the opening times before going there*, <https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/en/specific-actions/climate-shelters-network> (dostęp: 5 X 2024).

⁵² K. Nandkeolyar, *Dubai is getting over 700 new air-conditioned bus stops and they're going to look so cool*, Time Out Dubai, 26 XII 2023, <https://www.timeoutdubai.com/news/dubai-bus-stops> (dostęp: 4 IX 2024).

⁵³ Zob. www.extrema.space/ (dostęp: 4 IX 2024).

Podsumowanie

Podobnie jak poprzednie części artykułu, tak też podsumowanie należałoby podzielić na dwie, pozornie oddzielne, kwestie – zapewnienie klimatyzacji przez podmiot zatrudniający oraz zapewnienie ochrony przed gorącym wszystkim obywatelom. Niewątpliwie prawa pracownika do higienicznych warunków pracy, zagwarantowane w Konstytucji RP, stanowią pochodną obowiązku państwa do zapewnienia ochrony życia i zdrowia swoich obywateli, zwłaszcza podczas wykonywania ważnej społecznie funkcji, jaką jest praca. Praca bowiem, zgodnie z art. 24 Konstytucji RP, znajduje się wszakże pod opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona przed skutkami fal upału, jak przedstawiono wyżej, może stać się obowiązkiem państwa niezależnie od sprawowanej przez obywatela funkcji i jego statusu zawodowego.

Należy negatywnie ocenić brak regulacji dotyczącej maksymalnej dopuszczalnej temperatury w miejscu pracy, przy jednoczesnym uregulowaniu w rozporządzeniu o ogólnych przepisach BHP minimalnej temperatury, która może panować w zakładzie pracy. Ustawodawca skupił swoją uwagę na regulacji temperatury minimalnej, zupełnie pomijając normy dotyczące wysokich temperatur. Przyczyną owego pominięcia wydaje się być leciwość rozporządzenia. Pojedyncze normy dotyczące zapewnienia zimnych napojów czy dbania o cyrkulację powietrza nie są wystarczające, aby móc mówić o istnieniu prawa do klimatyzacji w polskim systemie prawa pracy. Oczywiście pracodawca pozostaje w obowiązku zapewnienia higienicznych i bezpiecznych warunków pracy, jednak brak uszczegółowienia tych warunków w kontekście wysokich temperatur powoduje lukę prawną.

Z podobnymi przyczynami należy wiązać brak szerszej dyskusji na temat przeciwdziałania negatywnym skutkom fal upałów przez władze publiczne w kategoriach ich obowiązku. Przez wiele lat głównym problemem, będącym pokłosiem klimatu Polski, był raczej mróz niż upał. Znane są wszakże polskim miastom stojące na przystankach komunikacji zbiorowej koksowniki⁵⁴, które umożliwiały ogrzanie się pasażerów w oczekiwaniu na tramwaj lub autobus. Zimą wracają także dyskusje

⁵⁴ A. Wielgosz, *Stare, sprawdzone sposoby wracają do łask. W śląskich miastach pojawiły się koksowniki! W jakich miastach mieszkańcy mogą się ogrzać?*, Dziennik Zachodni, 10 I 2024, <https://dziennikzachodni.pl/stare-sprawdzone-sposoby-wracaja-do-lask-w-slaskich-miastach-pojawily-sie-koksowniki-w-jakich-miastach-mieszkancy-moga-sie/ar/c1-18223719> (dostęp: 4 IX 2024).

na temat moralnej oceny wypraszania z miejsc publicznych (np. galerii handlowych lub dworców) osób w kryzysie bezdomności, które kryją się w budynkach użyteczności publicznej przed chłodem. Śmierć z hipotermii wciąż jest dotkliwym skutkiem chłodu dla wielu ludzi w Polsce⁵⁵. W podobnych kategoriach, w obliczu zmian klimatu i globalnego ocieplenia, niestety należy myśleć o hipertermii, czyli śmierci z przegrzania.

Oczywiście, łatwiej walczy się z ryzykiem udaru cieplnego lub innych jednostek chorobowych spowodowanych upałem niż z ryzykiem zamarzenia. O ile jedynym sposobem na walkę z drugim problemem jest udostępnianie ogrzewanych miejsc, o tyle dotkliwy upał można załagodzić poprzez organizowanie ocienionych miejsc, które nie nagrzewają się tak szybko i do tak wysokich temperatur jak beton i asfalt. Są to przede wszystkim zadrzewione skwery, a także dostępne fontanny wody pitnej, które pojawiają się w coraz większej liczbie na ulicach polskich miast⁵⁶. Tego typu rozwiązania istnieją z powodzeniem od wieków w państwach, które z racji położenia geograficznego zderzały się z problemem nieprzyjemnie wysokich temperatur – wystarczy spojrzeć na publiczne pompy i studnie, często liczące sobie kilkadziesiąt lat, obecne w południowych miastach Europy.

Odpowiadając na kontrowersyjnie postawione pytanie o to, czy klimatyzacja jest prawem człowieka, należy poddać pod rozwagę odpowiedzialność państwa i jego władz za przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu. Ograniczanie emisji gazów cieplarnianych czy transformacja energetyczna, choć mogą być przydatne przy ograniczaniu tempa zmian, to nie zapobiegają już występującym skutkom. W takiej sytuacji rozbetonowywanie centr miast, organizowanie zacienionych i zazielenionych „schronów klimatycznych”, a także zapewnianie dostępu do wody pitnej, a w ostateczności także do klimatyzowanego pomieszczenia, okazuje się niezbędnym działaniem państwa i samorządów w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia i życia obywateli.

⁵⁵ Zob. statystyki policyjne dot. zgonów z powodu wychłodzenia organizmu dostępne pod adresem <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zgony-z-powodu-wychlodz/50881,Zgony-z-powodu-wychlodzenia-organizmu.html> (dostęp: 4 IX 2024).

⁵⁶ Zob. m.in. informacje ze stron internetowych miast: Warszawy (<https://zww.waw.pl/2023/07/20/poidelka-na-ulicach-warszawy/>), Gdańska (<https://www.giwk.pl/infrastruktura/program-gdanskich-fontann-i-zdrojow/zdroje/>), Krakowa (https://budzet.krakow.pl/projekty2022/4904-napij_sie_na_zdrowie__poidelko_miejskie.html), Lublina (<https://lublin.eu/mieszkanicy/srodowisko/aktualnosci/zdroje-wody-pitnej-w-przestrzeni-miasta,515,1945,1.html>), Gdyni (<https://www.gdynia.pl/co-nowego,2774/spragniony-skorzystaj-z-poidelka-wgdyni,566709>) (dostęp: 4 IX 2024).

Zmiany klimatu, choć niewątpliwie dające mieszkańcom Polski powody do niepokoju i wywierające negatywny wpływ na ich zdrowie i komfort, nie zagrażają jeszcze ich życiu na tyle powszechnie, aby uznać za obowiązek państwa i władz samorządowych organizowanie ogólnodostępnych miejsc zaopatrzonych w urządzenia chłodzące, znanych chociażby z Hiszpanii lub ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W obecnej sytuacji wystarczające zdają się wymienione powyżej rozwiązania – zapewnienie przez władze lokalne darmowej wody pitnej na czas upałów, np. w formie fontann-źródełek lub tzw. beczkowsów, a także dbałość o zacienione miejsca w miastach, np. parki i skwery z drzewami i krzewami zapewniającymi cień. Ważne może być także zastępowanie betonu, asfaltu i kamiennych płyt (materiałów, które szybko się nagrzewają) trawnikami i nawierzchnią mniej absorbującą ciepło promieni słonecznych.

Niestety klimatyzatory niosą za sobą pewne kolejne problemy. Pomijając fakt ich odpowiedniej konserwacji i czyszczenia, aby nie stały się źródłem infekcji i innych problemów zdrowotnych użytkowników, należy także wziąć pod uwagę, że ich powszechny montaż przyczynia się do zwiększenia występowania tzw. miejskiej wyspy ciepła. Klimatyzator, który chłodzi pomieszczenie, jednocześnie ogrzewa powietrze wokół budynku, co przekłada się na zaostrzenie problemów osób, które zmuszone są opuścić swoje mieszkania lub biura z przyjemną temperaturą 19°C.

W zakresie prawa pracy należałoby oczekiwać szczegółowej regulacji dotyczącej obowiązków utrzymania przez pracodawcę odpowiedniej temperatury w pomieszczeniu pracy. Jest to niezbędne, zwłaszcza że realizacja takiego uprawnienia wpływa na koszty ponoszone przez inne jednostki – w tym przypadku przez pracodawcę. W świetle przytoczonych wyżej badań⁵⁷ okazuje się, że w bilansie zysków i strat należy wziąć pod uwagę nie tylko koszt montażu i utrzymania klimatyzatorów w zakładzie pracy, lecz także fakt, że pracownik świadczący pracę w zbyt wysokiej temperaturze jest mniej produktywny, szybciej się męczy i, czysto ekonomicznie rzecz biorąc, jego praca przynosi mniejszy zysk.

Z kolei przy rozważaniu obowiązku władz publicznych nie wydaje się niezbędne podjęcie działań legislacyjnych, które konkretyzowałyby sposób i zakres realizowania obowiązku tak przez władze centralne, jak lokalne. Reakcja na fale niskiej temperatury, w postaci stawiania

⁵⁷ T. Kjellstrom et al., op. cit., s. 217–227.

koksowników na przystankach, wynikała nie z obowiązku ustawowego samorządów terytorialnych, ale z innych – konstytucyjnych, a także pozanormatywnych, czysto humanitarnych i moralnych – przyczyn. Nowe formy realizacji obowiązku nałożonego na władze publiczne w art. 68 ust. 4 Konstytucji RP także mogą być zaimplementowane niezależnie od ustawowej ich konkretyzacji, a katalizatorem zmian w miastach będą wartości humanitarne, a nie Dziennik Ustaw.

BIBLIOGRAFIA

- Barczentewicz M., *Inspiracje amerykańskie w dyskusjach wokół interpretacji konstytucji*, w: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, pod red. T. Staweckiego, J. Winczorka, Warszawa 2014, s. 80–92.
- Barczentewicz M., *Oryginalizm w Polsce, czyli czy amerykańskie koncepcje wykładni konstytucji mogą nas czegoś nauczyć?*, w: *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, pod red. A. Samonek, Kraków 2012, s. 11–20.
- Bartosiak A., *Śnieg na święta 2023. Dlaczego na Boże Narodzenie zwykle nie ma śniegu?*, Wiadomości Radia Zet, 12 XII 2023, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Pogoda/dlaczego-na-boze-narodzenie-zwykle-nie-ma-sniegu-chodzi-o-pewne-zjawisko> (dostęp: 4 IX 2024).
- Biernat T., *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014.
- Błażejczyk A., Baranowski J., *Wpływ zmian klimatu na zmiany zachorowań i zgonów na choroby klimatyzacyjne w Polsce w XXI wieku*, „KOSMOS” 2021, nr 4(333), s. 597–610.
- Calabresi S.G., *On Originalism in Constitutional Interpretation*, National Constitution Center, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/white-papers/on-originalism-in-constitutional-interpretation#:~:text=On%20Originalism%20in%20Constitutional%20Interpretation> (dostęp: 4 IX 2024).
- Cartalis C., *The Climate Shelters project*, Urban Innovative Actions, 2020, https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2020-05/Barcelona_GBGAS2C_Journal.pdf (dostęp: 4 IX 2024).
- Dąbrowski M., Bułajewski S., *Ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2023, s. 296–300.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dybowski M., *Ronald Dworkin koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 63(3), s. 99–115.
- Florczak-Wątor M., *Art. 66*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 241–244.
- Florczak-Wątor M., *Art. 68*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 249–253.

- Florian M.-C., *Barcelona Prepares Climate Shelters to Keep Residents Cool During the Summer Months*, ArchDaily, 2 VI 2022, <https://www.archdaily.com/982738/barcelona-prepares-climate-shelters-to-keep-residents-cool-during-the-summer-months> (dostęp: 4 IX 2024).
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16–26.
- Karp J., *Prawa socjalne we współczesnym konstytucjonalizmie. Prolegomena*, w: *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, pod red. J. Czajowskiego et al., Kraków 2007, s. 147–155.
- Kjellstrom T. et al., *The direct impact of climate change on regional labour productivity*, „Archives of Environmental & Occupational Health” 2009, nr 64(4), s. 217–227.
- Morawska E., *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 6(2), s. 229–252.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Myers K.F. et al., *Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later*, „Environmental Research Letters” 2021, nr 16(10), s. 1–10.
- Nandkeolyar K., *Dubai is getting over 700 new air-conditioned bus stops and they're going to look so cool*, Time Out Dubai, 26 XII 2023, <https://www.timeoutdubai.com/news/dubai-bus-stops> (dostęp: 4 IX 2024).
- Okoniewska M., *Uciążliwość warunków odczuwalnych podczas dni upalnych przy różnej intensywności aktywności fizycznej (na przykładzie północno-zachodniej Polski)*, „Prace Geograficzne” 2017, nr 150, s. 95–117.
- Opińska G., *Hiszpańskie miasta tworzą „schrony klimatyczne” przeciw upałom*, Polska Agencja Prasowa, 8 VIII 2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1393547%2Chiszpańskie-miasta-tworza-schrony-klimatyczne-przeciw-upalom.html> (dostęp: 4 IX 2024).
- Passive cooling*, Building Performance, 9 VIII 2023, <https://www.building.govt.nz/getting-started/smarter-homes-guides/design/passive-cooling> (dostęp: 5 X 2024).
- Raczkowski M., *Bezpieczne i higieniczne warunki pracy w zatrudnieniu cywilnoprawnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 1, s. 66–70.
- Rakoczy B., *Art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28–30.
- Riggs D.W. et al., *Heat exposure may increase inflammation and impair the immune system*, American Heart Association, 19 III 2024, <https://newsroom.heart.org/news/heat-exposure-may-increase-inflammation-and-impair-the-immune-system> (dostęp: 4 IX 2024).
- Równy K., *Cele Szczytu Zrównoważonego Rozwoju ONZ 2015 – reformy życia społeczno-gospodarczego dla zapobiegania degradacji środowiska, zmiany klimatu oraz utrzymania wewnętrznego i międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa*, w: *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2015–2016*, pod red. J. Kotyńskiego, Warszawa 2016, s. 115–143.
- Sherwood S.C., Huber M., *An adaptability limit to climate change due to heat stress*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2010, nr 107(21), s. 649–656.

- Stawecki T., *Dyskusje wokół aktywizmu i pasytywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię prawa*, w: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, pod red. T. Staweckiego, J. Winczorka, Warszawa 2014, s. 350–384.
- Strauss D.A., *The Living Constitution*, The University of Chicago The Law School, 27 IX 2010, <https://www.law.uchicago.edu/news/living-constitution> (dostęp: 4 IX 2024).
- Ura E., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, w: Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2024, s. 649–682.
- Vilà A., *¿Qué es un refugio climático?*, CREAM, 10 X 2022, https://ddd.uab.cat/pub/bolcre/bolcre_a2022m11n104iSPA/index.html.9 (dostęp: 4 IX 2024).
- Wielgosz A., *Stare, sprawdzone sposoby wracają do łask. W śląskich miastach pojawiły się koksowniki! W jakich miastach mieszkańcy mogą się ogrzać?*, Dziennik Zachodni, 10 I 2024, <https://dziennikzachodni.pl/stare-sprawdzone-sposoby-wracaja-do-lask-w-slaskich-miastach-pojawily-sie-koksowniki-w-jakich-miastach-mieszkanicy-moga-sie/ar/c1-18223719> (dostęp: 4 IX 2024).
- Wojciechowski J., *Białe święta poza zasięgiem? Śnieg utrzyma się tylko w jednym regionie*, Interia Wydarzenia, 22 XII 2023, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-biale-swieta-pozza-zasiegiem-snieg-utrzyma-sie-tylko-w-jednym,-nId,7225386> (dostęp: 4 IX 2024).
- Wujczyk M., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*, w: *Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2024, s. 615–648.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Paweł Borecki*

OPINIA PRAWNA w sprawie zgodności z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP, Konkordatu polskiego oraz właściwych ustaw Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach

Legal opinion

on the compliance with the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Polish Concordat and relevant acts of the regulation of the Minister of Education amending the regulation on the conditions and method of organizing religious education in public kindergartens and schools

Abstract. The Regulation of the Minister of Education of 26 July 2024 amending the Regulation of 1992 on the principles of organizing religious education and ethics in public education was issued in violation of the procedural rules specified in the Act of 1991 on the education system. The Minister of Education did not reach the necessary agreement with the interested churches and other religious groups regarding the content of the regulation. The Minister therefore violated the constitutional principle of legalism, breaking a 32-year-old law-making convention without justification. By doing so, the Minister undermined the

* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>, e-mail: pborecki@wpia.uw.edu.pl.

constitutional principle of citizens' trust in the state and the law. The regulation was in fact issued arbitrarily by the Minister of Education. This violates the constitutional principle of bilateralism in the regulation of confessional matters in Poland. The principle of correct legislation was also violated. The period of *vacatio legis* was too short a period. The Minister introduced an additional requirement for the organization of religious education in public schools, in addition to the criterion of expression of will by authorized persons – the requirement for the student to register for religious education (ethics). This is a requirement not provided for in the Constitution of the Republic of Poland, in the Polish Concordat of 1993 and in the 1991 Act on the Education System.

The Regulation of 26 July 2024, as probably unconstitutional and illegal, should be immediately eliminated from Polish law.

Keywords: religious education – public education – Constitution of the Republic of Poland – Concordat – Minister of Education

Niniejsza opinia prawna zawiera analizę oraz będącą jej następstwem ocenę zgodności Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹ z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, zawartego w 1993 r., a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r.³ oraz z m.in. utrzymanymi w mocy przepisami Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴.

Przedmiotem badań stały się: (1) tryb prawotwórczy, który doprowadził do wydania rozporządzenia z 2024 r., (2) przestrzeganie zasad poprawnej legislacji w procesie formułowania tegoż aktu normatywnego, wreszcie (3) treść merytoryczna rzeczzonego aktu, ze szczególnym uwzględnieniem prawdopodobnych skutków społecznych.

Rozporządzenie z 2024 r. zostało wydane przez Ministra Edukacji w trybie niezgodnym z obowiązującym wciąż art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten przewiduje, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań,

¹ Dz.U. 2024, poz. 1158, dalej „rozporządzenie z 2024 r.”.

² Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

³ Dz.U. 1998, poz. 51, poz. 418, dalej „Konkordat”.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 750 i 854.

o których mowa w ust. 1 art. 12 ustawy o systemie oświaty, czyli organizowanie nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach na życzenie uprawnionych osób. Z przedmiotowej regulacji wynika logicznie, że również każda zmiana odpowiedniego rozporządzenia zmieniająca zasady organizowania nauki religii także jest objęta wymogiem wydania przez ministra aktu nowelizującego w porozumieniu z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, zwłaszcza w porozumieniu z władzami dwóch najstarszych i największych Kościołów chrześcijańskich w Polsce – Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Założenie racjonalności ustawodawcy prowadzi do wniosku, że wymóg wydania rozporządzenia nowelizującego przez ministra w porozumieniu z odpowiednimi konfesjami, wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych rzeczywiście nauczających religii w systemie oświaty publicznej powinien zostać spełniony w momencie rozpoczęcia prac legislacyjnych przez resort edukacji nad odpowiednim rozporządzeniem. Według wiarygodnych informacji uzyskanych w maju 2024 r. od kompetentnego pracownika Ministerstwa Edukacji takich wspólnot religijnych było wówczas 22, poczynając od Kościoła Katolickiego, a kończąc na Lidze Muzułmańskiej w RP.

Kluczowe znaczenie dla określenia roli odpowiednich wspólnot religijnych w prowadzonym przez Ministra Edukacji procesie prawotwórczym co do zmiany właściwego rozporządzenia ma termin „w porozumieniu”. Oficjalna wykładnia tegoż terminu na potrzeby procesu prawodawczego prowadzonego przez Radę Ministrów, jej członków, w tym Prezesa RM oraz Ministra Edukacji, została aktualnie określona w § 74 ust. 1 pkt 2 załącznika do Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁵. Przepis ten stanowi, że jeżeli współuczestniczenie w wydaniu rozporządzenia, zarządzenia lub uchwały ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku, to prawodawca posługuje się wyrażeniami: „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...”⁶.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283.

⁶ Powyższy przepis Zasad techniki prawodawczej z 2002 r. określa **sens** wyrażenia „w porozumieniu”, wiążący przynajmniej organy administracji rządowej. § 74 ust. 2 Zasad określa **zakres podmiotowy** stosowania owej interpretacji w procesie prawotwórczym, ale art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z art. 87 ust 1 i art. 92

Oznacza to, że zmiana Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowaniu nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁷, zwłaszcza zmiana istotna merytorycznie, wymaga aprobaty zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, na czele z Kościołem Katolickim oraz Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym. Aprobata powinna być potwierdzona w formie pisemnej, dla celów dowodowych. Właściwy minister nie ma podstaw prawnych, aby ową aprobatę dla treści rozporządzenia zawczasu zakładać.

Należy podkreślić, że taką samą interpretację terminu: „w porozumieniu” dla potrzeb procesu prawotwórczego na forum Rady Ministrów i administracji rządowej przewidywały poprzednie Zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁸ (§ 50 pkt 2).

W świetle genezy historycznej Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a przede wszystkim historii prac legislacyjnych w Sejmie nad jej art. 12, nie sposób ograniczać znaczenia sformułowania „w porozumieniu” tylko do wymogu zasięgnięcia przez organ prawotwórczy [Ministra Edukacji – przyp. P.B.] opinii zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli konsultacji z nimi projektu rozporządzenia wykonawczego, względnie jego nowelizacji. To wymóg znacznie dalej idący, oznaczający konieczność wypracowania konsensu ze związkami wyznaniowymi w toku procesu prawotwórczego.

Projekt ustawy o systemie oświaty (Sejm X kadencji PRL, druk nr 1041) został zgłoszony z inicjatywy grupy posłów w dniu 28 sierpnia 1991 r. Uzasadnione jest przypuszczenie, że projekt ten został w rzeczywistości przygotowany nie tyle przez właściwych parlamentarzystów, co w ówczesnych sferach rządowych, zwłaszcza w resorcie edukacji narodowej. Wskazuje na to kompleksowość projektu (liczył on 115 artykułów), jego wewnętrzna spójność, także fakt, że ówczesny Rząd RP na czele z premierem J.K. Bieleckim nie sprzeciwiał się ani w ogóle nie oponował przeciwko temu projektowi. W rządzie J.K. Bieleckiego, istniejącym od stycznia do grudnia 1991 r., największą grupę ministrów stanowili politycy o proweniencji liberalnej, szczególnie ci należący do

ust. 1 Konstytucji RP, ma **moc prawną wyższą** niż przepis załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. art. 12 ust. 2, jest poza tym przepisem o charakterze *lex specialis* wobec § 74 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 983, „dalej rozporządzenie z 1992 r.”.

⁸ M.P. 1991 Nr 44, poz. 310.

Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Jednym z liderów tej partii był premier J.K. Bielecki. W tym ugrupowaniu swoją karierę polityczną rozpoczął kilkakrotny Prezes Rady Ministrów – Donald Tusk. Następnie tak przygotowany projekt ustawy oświatowej mógł zostać przejęty przez grupę posłów i skierowany przez nich do Marszałka Sejmu. Opisany tryb postępowania legislacyjnego znacznie je przyspieszał.

W trakcie krótkiego (szybkiego) procesu ustawodawczego zagadnienie szczegółowych zasad nauczania religii w szkolnictwie publicznym wzbudzało znaczne kontrowersje. Istniał jednak wśród posłów duży relatywny konsens w rzeczowej kwestii. W toku prac na forum Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego oraz Komisji Ustawodawczej zaproponowane poprawki nie przewidywały jednak zmiany art. 12 ust. 2 projektu ustawy co do trybu wydania właściwego rozporządzenia przez Ministra Edukacji „w porozumieniu” z władzami odpowiednich wyznań. Zgłoszone zostały także trzy wnioski mniejszości, przewidujące m.in. zastąpienie w art. 12 ust. 2 projektu ustawy wyrażenia „Minister Edukacji, **w porozumieniu** [podkr. – P.B.] z władzami Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa w drodze rozporządzenia” sformułowaniem: „Minister Edukacji, **po zasięgnięciu opinii** władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia”⁹.

Podczas 72. plenarnego posiedzenia Sejm RP wyraźną większością głosów **odrzucił jednak wszystkie wnioski mniejszości**, a poparł stanowisko odpowiednich Komisji sejmowych. Przeciwko wnioskowi mniejszości do projektu ustawy o systemie oświaty, w tym do jej art. 12, głosowało wówczas 228 posłów, odmiennego zdania było 51, a 42 wstrzymało się od głosowania¹⁰.

Przebieg debaty parlamentarnej w dniu 7 września 1991 r. wyraźnie wskazywał, że historycznie twórcy art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w tym członkowie odpowiednich połączonych komisji sejmowych, zwrot „w porozumieniu” pojmowali jako konieczność uzyskania przez Ministra Edukacji **zgody** zwłaszcza dwóch enumeratywnie wymienionych w tym przepisie kościołów: Kościoła Katolickiego oraz Polskiego

⁹ Zob. Sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 31 VIII 1991 r. (Sejm X kadencji PRL, druk nr 1059).

¹⁰ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 72. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6 i 7 IX 1991 r., Warszawa 1991, s. 54.

Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego¹¹. Obowiązujące jeszcze wówczas Zasady techniki prawodawczej z 1961 r. pomijały kwestię wykładni wyrażenia „w porozumieniu”¹².

Wykładnia historyczna art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyraźnie wskazuje, że Minister Edukacji, wydając rozporządzenie w sprawie nauki religii, ma obowiązek realnie dążyć do osiągnięcia konsensu (aprobaty) dla treści właściwego aktu ze strony właściwych wyznań, na czele z Kościołem Katolickim i Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym.

Treść art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, co do trybu wydania i odpowiednio – zmiany przez szefa resortu edukacji właściwego rozporządzenia, nie zmieniła się. Zmianie uległa tylko oficjalna nazwa kierownika danego resortu, w związku z reformą centrum gospodarczo-administracyjnego Rządu w latach 1996–1997. Utrzymywał się zatem konsens wśród kolejnych ekip rządzących od początku lat 90. minionego stulecia co do treści art. 12 ust. 2 ustawy z 1991 r. Kolejne Rządy RP i ministrowie edukacji wywodzący się z różnych, często odmiennych ugrupowań politycznych, poczynając od prof. A. Stelmachowskiego, poprzez prof. J. Wiatra, M. Handkego, K. Łybacką, A. Zalewską, a kończąc na prof. KUL P. Czarnku, przestrzegały zasady, że do Rozporządzenia z dnia 14 września 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach minister nie wprowadza zmian, które byłyby kontestowane przez zainteresowane kościoły i inne związki wyznaniowe. Znajduje to potwierdzenie w oficjalnych archiwalnych dokumentach dotyczących prac legislacyjnych, a także w zaniechaniach szefów resortu edukacji w latach 1992–2023.

W toku prac legislacyjnych w 1992 r. na forum Ministerstwa Edukacji Narodowej nad projektem rozporządzenia z 14 września 1992 r. ówczesny szef resortu – prof. A. Stelmachowski, uczynił wszystko, co racjonalne i możliwe, aby uzyskać aprobatę zwierzchników wyznań nauczających religii w szkołach lub zainteresowanych takim nauczaniem dla treści rozporządzenia. Zwrócił się zatem do 13 Kościołów. Nie odpowiedział jedynie Kościół Zielonoświątkowy w RP. Pod oryginałem rozporządzenia z 14 września 1992 r. złożyli swoje aprobujące podpisy,

¹¹ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 72. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6 i 7 IX 1991 r., Warszawa 1991, s. 52.

¹² Zob. niepublikowane w żadnym dzienniku urzędowym Zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 XII 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Akt ten ukazał się jako publikacja książkowa (*Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962).

poza samym Ministrem Edukacji, liderzy 12 Kościołów, w tym dwaj z zastrzeżeniami bliżej nieokreślonymi. Potwierdza to przede wszystkim załączona do niniejszej petycji kserokopia ostatniej strony oryginału historycznego rozporządzenia z 1992 r. Jej źródłem jest Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Powyższe konstatacje znalazły potwierdzenie w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt U 12/92, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – prof. T. Zielińskiego¹³.

Podczas 107. posiedzenia Sejmu RP II kadencji, 22 maja 1997 r. w trakcie debaty nad projektami ustaw okołokonkordatowych, ówczesny Minister Edukacji Narodowej prof. J. Wiatr stwierdził m.in.:

Ustawa o systemie oświaty nie regulowała w sposób szczegółowy warunków, które mają być spełnione, by zrealizowana została zawarta w ustawie o systemie oświaty zasada wprowadzenia do szkół publicznych, wszędzie tam gdzie rodzice się tego domagają, nauki religii. Ustawa delegowała tę kwestię do uprawnień ministra edukacji narodowej w trybie rozporządzenia, ale równocześnie stanowiła – ściślej mówiąc: stanowi, bo to jest stan obowiązujący w tej chwili – że minister edukacji narodowej w tych kwestiach wydając rozporządzenie, musi je wydawać w uzgodnieniu z władzami kościołów. Jest to dyspozycja wyjątkowa, nie spotykana niemal nigdy – choć są nieliczne przykłady w innych ustawach – w naszym ustawodawstwie. W ogromnej większości wypadków minister zobowiązany do wydania aktów wykonawczych wydaje je po zasięgnięciu opinii określonych podmiotów. W tym wypadku jednak ustawa stanowiła, że minister wydaje rozporządzenie w uzgodnieniu. I rzeczywiście, w kwietniu 1992 r. urzędujący wówczas minister edukacji narodowej wydał rozporządzenie szczegółowo regulujące zasady nauczania religii w szkołach publicznych. To rozporządzenie, wydane w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, przesądzało np. o umieszczeniu oceny z religii na wysokim miejscu na świadectwach szkolnych, co nie wynika ani wprost, ani pośrednio z samej ustawy o systemie oświaty. Ponieważ jednak rozporządzenie ministra edukacji narodowej w tej materii wydawane być może jedynie w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, wskutek tego następcy ministra, który wydał to rozporządzenie w kwietniu 1992 r., nie mogli, nawet jeśli chcieli, a nie zawsze chcieli, dokonać modyfikacji tego rozporządzenia¹⁴.

W konsekwencji tegoż stanowiska rządu RP Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

¹³ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 20 IV 1992 r., sygn. akt U 12/92; OTK ZU 1993, poz. 9.

¹⁴ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie Stenograficzne ze 107. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997, s. 170.

oraz niektórych innych ustaw¹⁵ oraz inne tzw. ustawy okołokonkordatowe wówczas uchwalone przez Sejm nie przewidywały zmiany art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W 2016 r., w okresie ministerium A. Zalewskiej, resort edukacji przystąpił do prac nad zmianą rozporządzenia z 1992 r., aby zgodnie z postulatami Episkopatu Polski uchylić zakaz pełnienia funkcji wychowawców klas przez nauczycieli religii (zob. § 7 ust. 1). Swój sprzeciw wobec odpowiedniej zmiany rozporządzenia, według wiarygodnej informacji uzyskanej w roku 2024 w Ministerstwie Edukacji, zgłosił wówczas Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz przynajmniej dwa kościoły tradycji protestanckiej. Minister zrezygnowała jednak z wydania rozporządzenia nowelizującego. Jak głosi oficjalna informacja na stronie internetowej MEN: „[z]rezygnowano z dalszych prac nad rozporządzeniem w związku z brakiem możliwości uzyskania porozumienia z kościołami i związkami wyznaniowymi, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”. Wskazane okoliczności potwierdza tekst ujednoczony wykazu prac legislacyjnych Ministra Edukacji Narodowej, zatwierdzonego w dniu 14 stycznia 2016 r., w brzmieniu z dnia 12 kwietnia 2018 r.¹⁶

Minister Edukacji B. Nowacka, wydając 26 lipca br. rozporządzenie z 2024 r. bez porozumienia z zainteresowanymi wyznaniowymi, a nawet wbrew wyraźnemu sprzeciwowi niektórych tradycyjnych kościołów chrześcijańskich w Polsce, naruszyła art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 2001 r. o systemie oświaty i – bez dostatecznego, racjonalnego uzasadnienia – konwenans prawotwórczy utrzymujący się od ok. 32 lat.

Warto przy analizie trybu wydania rozporządzenia z 2024 r. przypomnieć art. 8 § 2 Ustawy z dnia 14 września 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, który formułuje zasadę, że organy administracji publicznej (czyli także Minister Edukacji) bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym¹⁸. Respektowanie tej zasady jest istotnym warunkiem budowy przez naczelne organy administracji, w tym przypadku administracji rządowej, zaufania obywateli do państwa (por. art. 8 § 2 k.p.a.).

¹⁵ Dz.U. 1998 Nr 59, poz. 375.

¹⁶ Znak: BO.WP.035.1.1.2016.AG, poz. 151.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

¹⁸ Zob.: P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 64–65; por. B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 45–58.

Faktyczny tryb prac prawodawczych po stronie kierownictwa Ministerstwa Edukacji nad rozporządzeniem z 2024 r. wyraźnie nie odpowiadał wymogom wynikającym z art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w zw. z § 74 ust. 1 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej z 2002 r. Tylko niektóre związki wyznaniowe zostały zapytane indywidualnie o opinie w sprawie projektu ministerialnego. Nie wzięły udziału w konsultacjach wszystkie wspólnoty religijne nauczające religii w systemie oświaty publicznej. Postulaty żadnego kościoła zapytanego o opinie w sprawie projektu nie zostały uwzględnione przez Ministra Edukacji. Przed wszystkim należy podkreślić, że żaden kościół czy inny związek wyznaniowy nie wyraził aprobaty dla treści rozporządzenia z 2024 r. Brak jest jakichkolwiek pisemnych dokumentów potwierdzających ową aprobatę, podpisanych przez kompetentnych przedstawicieli wyznań. Przedstawiciele Kościoła Katolickiego, w najszerszym zakresie nauczającego religii w szkolnictwie publicznym, wyrazili wręcz swój publiczny protest przeciwko temu aktowi i trybowi prac nad nim. Wyrazem tego była odpowiednia publikacja na stronie internetowej Katolickiej Agencji Informacyjnej¹⁹.

W wymiarze proceduralnym rozporządzenie z 2024 r. jest zatem niezgodne z art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Jest wysoce prawdopodobne, że w tym aspekcie analizowane rozporządzenie jest nielegalne. W konsekwencji tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. można zasadnie uznać za sprzeczny z zasadą legalizmu, czyli praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP²⁰. Organy władzy publicznej, czyli także Minister Edukacji, powinny działać na podstawie i w granicach prawa, zwłaszcza ustaw, które są podstawowymi aktami prawa powszechnie obowiązującego we współczesnej Polsce.

Tryb ustanowienia rozporządzenia z 2024 r., stanowiący istotną i racjonalnie nieuzasadnioną rewizję praktyki działania Ministra Edukacji w odniesieniu do ewentualnej nowelizacji rozporządzenia z 1992 r., słusznie można ocenić jako sprzeczny (niegodny) z zasadą zaufania

¹⁹ Zob.: <https://www.ekai.pl/komisja-wychowania-katolickiego-kep-stanowczy-sprzeciw-ws-planow-redukcji-lekcji-religii/> (dostęp: 20 IX 2024).

²⁰ Szerzej nt. wyżej wymienionej zasady m.in. zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57–58; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 239–257; M. Florczak-Wątor, *Art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 45–47.

obywateli do państwa oraz stanowionego przezeń prawa²¹. Zasada ta wynika, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i stanowiskiem doktryny prawa, z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ten tryb jest sprzeczny odpowiednio z art. 8 § 2 k.p.a. Wiosną i latem 2024 r. kierownictwo Ministerstwa Edukacji w istocie uznaniowo odstąpiło od utrwalonego przez ok. 32 lata trybu prac nad zmianą rozporządzenia z 1992 r. Praktyka stosowania art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyraźnie wskazuje, że przepis ten pełni funkcję gwarancyjną w wymiarze normatywnym przede wszystkim w stosunku do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli wobec mniejszości religijnych w Polsce.

Należy podnieść, że tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. nie odpowiada nawet określonym przez TK standardom wydania przez właściwego ministra rozporządzenia w uzgodnieniu z reprezentacją danego samorządu zawodowego czy z reprezentacją związkową. W wyroku z 27 czerwca 2013 r.²² Trybunał określił warunki (etapy) uzgadniania przez ministra treści rozporządzenia z uprawnionymi podmiotami. Powyższe uwagi można odpowiednio odnieść do minimalnych uprawnień związków wyznaniowych, a zarazem obowiązków Ministra Edukacji w ramach zmiany rzeczzonego rozporządzenia z 1992 r.

Trybunał stanął na stanowisku, że uwzględniając wskazania zawarte w wyroku TK o sygn. akt U 23/97, należy przyjąć, że zasadniczymi elementami procesu uzgadniania są: (1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, (2) określenie terminu przedstawienia stanowiska, (3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu, (4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, (5) próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji, wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej, (6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu, (7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań. Wskazane wyżej elementy procedury uzgadniania według Trybunału mają charakter uniwersalny. Zgodnie z informacją

²¹ Zob. B. Banaszak, op. cit., s. 22–25; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, s. 127–136; M. Florczak-Wątor, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, pod red. P. Tulei, s. 29–31.

²² Wyrok TK z 27 VI 2013 r., sygn. akt K 12/10, OTK ZU 5A/2013, poz. 65.

zamieszczoną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w pracach nad rozporządzeniem z 2024 r. w relacjach z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi Minister Edukacji urzeczywistniła w pełni co najwyżej 2–3 z wymogów szczegółowych, wskazanych przez TK. Trzeba zwrócić uwagę, że konstytucyjny status kościołów i innych związków wyznaniowych w świetle art. 25 Konstytucji jest wyraźnie silniejszy niż status samorządów zawodowych czy związków wyznaniowych. Nadto terminy „w porozumieniu” i „w uzgodnieniu” nie są tożsame pod względem językowym.

Tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. koliduje z jedną z fundamentalnych ustrojowych zasad relacji między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi – zasadą bilateralizmu, czyli dwustronności. Zasada ta wynika z art. 25 ust. 4 i ust. 5 Konstytucji RP²³. W świetle wyroku TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02²⁴, „[n]ie podlega jednak dyskusji, że Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw. Do istotnych elementów tego statusu należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej”. Prawodawca w stanowieniu odpowiednich aktów normatywnych powinien dążyć do przyjęcia rozwiązań zyskujących aprobatę zainteresowanych. Należy zwrócić uwagę, że kwestia nauczania religii w szkolnictwie publicznym jest od wieków zaliczana do tzw. *res mixtae*, czyli „spraw mieszanych”. Tego typu sprawy leżą w sferze zainteresowań (kompetencji) zarówno państwa, jak i zainteresowanych wspólnot wyznaniowych. Względy racjonalnej polityki społecznej, zwłaszcza w aspekcie dotyczącym dzieci i młodzieży, wymagają realnego, a nie tylko formalnego dialogu między wyżej przywołanymi podmiotami i dążenia do porozumienia w stanowieniu odpowiednich aktów normatywnych. W praktyce w toku prac nad rozporządzeniem z 2024 r. kierownictwo resortu edukacji jedynie formalnie

²³ Zob. szerzej nt. zasady dwustronności (bilateralizmu) wobec Kościoła Katolickiego: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, a wobec kościołów i innych związków wyznaniowych: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012; por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 85–88 oraz K. Walczuk, *Zasada bilateralności*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 561–568.

²⁴ OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

wysłuchało postulatów wybranych wyznań wobec projektu odpowiedniego aktu. Nie było realnego dialogu z reprezentacją odpowiednich konfesji. Brak akceptacji związków wyznaniowych wobec projektu rozporządzenia z 2024 r. został zignorowany przez Minister Edukacji.

Tryb ustanowienia, a także szczegółową treść rozporządzenia z 2024 r. trudno uznać za zgodny z konstytucyjną zasadą współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, wyrażonej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP²⁵. Odpowiada tej dyrektywie uszczegółowiona w art. 1 Konkordatu zasada współdziałania państwa i Kościoła Katolickiego dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Rozporządzenie z 2024 r. będzie wywierało bezpośrednie skutki faktyczne dla znacznych grup społecznych: dzieci i młodzieży szkolnej, zwłaszcza wyznań chrześcijańskich, oraz nauczycieli religii, tak świeckich, jak i duchownych. Ich sytuacja w następstwie wejścia w życie analizowanego aktu realnie może ulec pogorszeniu. Tymczasem są to pełnoprawni obywatele (mieszkańcy) Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjnym oraz traktatowym obowiązkiem państwa reprezentowanego przez Ministra Edukacji oraz władz odpowiednich kościołów i innych związków wyznaniowych, szczególnie Kościoła Katolickiego w Polsce, było podjęcie realnej kooperacji w procesie wydania rozporządzenia z 2024 r., tak aby jego negatywne skutki dla uczniów (wychowanków) oraz nauczycieli ograniczyć do minimum. Do owej współpracy w rzeczywistości jednak nie doszło.

Rozporządzenia z 2024 r. nie można pogodzić z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)²⁶. Przy wydaniu rozporządzenia z 2024 r. zostały naruszone standardy prawotwórstwa, wiążące naczelny organ administracji rządowej, określone na mocy art. 14 ust. 4 pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁷ w zw. z § 131 Zasad techniki prawodawczej z 2002 r.

Uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno: (1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, (2) przedstawiać rzeczywisty stan

²⁵ Wyczerpująco nt. zasady współdziałania (współpracy) państwa i związków wyznaniowych w Polsce zob. P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4(40), s. 85–109; por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, op. cit., s. 83–85 oraz M. Czuryk, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego...*, s. 568–572.

²⁶ Na temat przywołanej zasady zob. m.in.: W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 143–145; M. Florczak-Wątor, op. cit., s. 31–32.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 1050.

w dziedzinie, która ma być unormowana, (3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie), (4) zawierać: (a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, (b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Uzasadnienie rozporządzenia z 2024 r., przygotowane przez resort edukacji, nie odpowiada powyższym standardom. W zdecydowanej większości jego treść stanowi powtórzenie w pobieżnej formie nieartykułowanej treści normatywnej (artykułowanej) odpowiedniego aktu prawnego z 26 lipca 2024 r.²⁸ Nie określono w owym uzasadnieniu zwłaszcza, mających znaczenie dla ewentualnej wykładni wyżej wskazanego aktu normatywnego, potrzeby wydania rozporządzenia oraz rzeczywistych celów przyświecających prawodawcy. Nie podano racjonalnych przyczyn zmiany zasad organizacji nauki religii w szkolnictwie publicznym. Nie odwołano się do odpowiedniego orzecznictwa sądowego, szczególnie sądów administracyjnych, które mogłyby uzasadniać proponowane zmiany. Brak jest w ogóle refleksji nad skutkami społecznymi wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r., przede wszystkim jego wpływem na rynek pracy. Pominięto problem wysoce prawdopodobnego spadku liczby uczniów (podopiecznych) uczęszczających na lekcje religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Konsekwencją tego procesu będzie redukcja godzin religii oraz redukcja etatów nauczycieli religii. Ponadto w uzasadnieniu brakuje informacji o przeprowadzonych konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami (w tym wyznaniem), czy – tym bardziej – o osiągnięciu porozumienia z nimi wymaganego przez ustawę o systemie oświaty. Uzasadnienie rozporządzenia ma zatem charakter blankietowy. Nie ułatwia ono ustalenia *ratio legis* prawodawcy rządowego. Jego wartość informacyjna jest bardzo ograniczona; wręcz może ono wprowadzać w błąd.

W wyroku z 6 maja 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że „[w] demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma

²⁸ Por. art. 34 ust. 2 i ust. 3 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 VII 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2022, poz. 990) oraz § 27 i § 28 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 X 2013 r. – Regulamin prac Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. 2022, poz. 348).

służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)”. Uznał jednocześnie, że „[e]liminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa [...]” należy do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych i właśnie dlatego sądy te mają prawo badać powody, które legły u podstaw każdego zaskarżonego rozstrzygnięcia, a to oznacza, że organ podejmujący to rozstrzygnięcie ma prawny obowiązek sporządzić takie uzasadnienie²⁹. Konstatacje NSA zachowują odpowiednio aktualność w odniesieniu do rozporządzenia z 2024 r.

Rozporządzenie z 2024 r. w § 2, jak można sądzić, narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ z uwagi na swoje skutki dla pośrednich adresatów właściwych norm prawnych posiada ono zbyt krótkie *vacatio legis*. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 1 sierpnia 2024 r., a weszło w życie 1 września br. Okres „spoczywania prawa” w analizowanym przypadku obejmuje zatem miesiąc sierpień. Jest to w Polsce tradycyjny miesiąc wakacyjny i urlopowy. Jednym ze skutków wejścia w życie rozporządzenia będzie możliwość redukcji etatów nauczycieli religii w szkolnictwie publicznym. Poprzez ustanowienie odpowiednio długiego *vacatio legis* prawodawca powinien zapewnić tym osobom możliwość zdobycia nowych kwalifikacji – tak aby mogli zachować zatrudnienie w szkolnictwie. Przy zaledwie miesięcznym okresie *vacatio legis* rozporządzenie z 2024 r. wywrze w praktyce w pewnej mierze skutek retroaktywny. Zakaz retroaktywności jest zasadniczym przejawem zasady demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie prawotwórstwa. Odstąpić można od tego zakazu tylko wówczas, gdy akt normatywny przewiduje korzyści (uprawnienia) adresatów norm, a przynajmniej – gdy nie pogarsza sytuacji prawnej jednostek i nie stoi temu na przeszkodzie zasada demokratycznego państwa prawnego³⁰. Okres *vacatio legis* rozporządzenia z 2024 r. powinien wynosić przynajmniej jeden rok, tzn. powinno ono wejść w życie 1 września 2025 r., a optymalnie – 2 lata. Świadczyłoby to wówczas o dobrej woli piastuna właściwego organu prawodawczego.

²⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Krakowie z 6 V 2003 r., sygn. akt. II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; tak samo przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28 I 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 716/04, CBOSA.

³⁰ Zob. art. 5 Ustawy z dnia 5 VIII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1461).

§ 2 rozporządzenia z 2024 r., przewidujący miesięczny okres „spoczywania prawa”, w kontekście znanej organowi wydającemu trudnej sytuacji kadrowej w systemie szkolnictwa publicznego w Polsce nie odpowiada zasadzie racjonalności prawodawcy. Stwarza bowiem realne zagrożenie utraty pracy przez część nauczycieli religii, bez realnej szansy zdobycia nowych kwalifikacji dydaktycznych w zakresie dyscyplin, wśród których występuje deficyt nauczycieli. W swej istocie ten stan rzeczy koliduje z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W związku z tym nasuwa się wniosek, że bieżącym celem historycznego prawodawcy jest laicyzacja oświaty publicznej, przeprowadzona bez specjalnej zwłoki.

W konsekwencji przewidziany w § 2 rozporządzenia z 2024 r. miesięczny okres *vacatio legis* wydaje się zbyt krótki, aby pozwolić nauczycielom religii na zdobycie nowych kwalifikacji, co dawałoby im szansę zachować zatrudnienie w szkolnictwie publicznym, jest więc niezgodny z zasadami ochrony praw słuszenie nabytych oraz ochrony interesów w toku, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)³¹.

§ 1 pkt 1 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje on, że przesłanką organizacji nauki religii jest zgłoszenie się w danym oddziale lub klasie nie mniej niż siedmiu wychowanków tego oddziału lub tej klasy, jest wyraźnie niezgodny z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Wspomniany przepis ustawy nie przewiduje bowiem wymogu spełnienia kryterium „zgłoszenia się” uczniów wychowanków, czyli czynności faktycznej dokonywanej samodzielnie przez samych uczniów albo wychowanków i to bez względu na ich wiek i stopień rozwoju. Art. 12 ust. 1 rzeczonyj ustawy przewiduje jedynie wymóg wyrażenia życzenia przez uprawnione podmioty. Są to rodzice na szczeblu edukacji przedszkolnej i w szkołach podstawowych, rodzice bądź uczniowie w szkołach ponadpodstawowych. Po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie. Rozporządzenie nowelizujące z 26 lipca 2024 r., czyli akt wykonawczy rangi podustawowej, wprowadza zatem w istocie ograniczenie prawa rodziców do wychowania religijnego i moralnego zgodnie z ich przekonaniem – prawa, które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 53 ust. 4 i ust. 5 może być ograniczone tylko w drodze ustawy, czyli

³¹ Zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 136 i n.; M. Florczak-Wątor, op. cit., s. 29–30.

aktu woli powszechnej ustanowionego przez przedstawicieli Narodu – suwerena, w następstwie jawnej i publicznej debaty parlamentarnej. Ograniczenia mogą być wprowadzone ponadto tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony pewnych wartości zbiorowych, w tym wolności i praw innych osób. Powyższe warunki nie zostały spełnione. Minister Edukacji w uzasadnieniu rozporządzenia z 2024 r. nie wykazał, iż ograniczenie w tym akcie praw rodziców co do wychowania religijnego i moralnego dzieci jest konieczne dla ochrony określonych w art. 31 ust. 3 czy art. 53 ust. 5 wartości o charakterze zbiorowym.

Art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1992 r., przewiduje jedynie wymóg aktu woli tywnego ze strony uprawnionego podmiotu. W myśl § 1 ust. 2 rozporządzenia z 1992 r. życzenie jest wyrażane w formie pisemnego oświadczenia. Tymczasem rozporządzenie z 2024 r. wprowadza bez upoważnienia ustawowego dodatkowy wymóg zaistnienia aktu faktycznego – zgłoszenia się ze strony danego ucznia lub wychowanka. Rozporządzenie z 2024 r. nie określa, do kogo uczniowie lub wychowankowie mają się zgłaszać na religię. Czy ma to być nauczyciel religii, wychowawca klasy lub grupy, a może dyrektor placówki? Kompleksowa wykładnia przepisów znowelizowanego rozporządzenia z 1992 r. prowadzi zasadnie do wniosku, że powinien być to dyrektor przedszkola lub szkoły publicznej. Trudno sobie wyobrazić, aby dzieci w przedszkolu lub dzieci młodsze w szkole podstawowej, w klasach I–III, mogły całkowicie swobodnie zgłosić dyrekcji swój udział w lekcji religii.

Rozporządzenie z 2024 r., przewidując dodatkowy wymóg zgłoszenia się ucznia lub wychowanka jako przesłankę organizacji przez placówkę oświatową lekcji religii, jest bardzo trudne do pogodzenia z art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. Przewiduje on, że nikt nie może być zobowiązany przez organy władzy publicznej, w tym przypadku kierownictwo placówki oświatowej oraz Ministra Edukacji, do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych oraz wyznania. Rozporządzenie z 2024 r. w analizowanym zakresie narusza art. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³². Jest bowiem sprzeczne z prawem wychowanków lub uczniów publicznych placówek oświatowych do milczenia w sprawach swojej religii lub przekonań. Kryterium „zgłoszenia się na lekcje religii” stwarza w praktyce niebezpieczeństwo, że wychowanek, odpowiednio uczeń, będzie

³² Dz.U. 2023, poz. 265.

podejmował działania lub powstrzymywał się od nich pod wpływem presji otoczenia, szczególnie rówieśników. Dokonana zmiana jest źródłem potencjalnych zagrożeń szczególnie dla mniejszości religijnych lub światopoglądowych w danej placówce oświatowej: przedszkolu lub szkole. Prawo przestaje w tym przypadku pełnić funkcję gwarancyjną wobec słabszych uczestników życia społecznego.

W konsekwencji rozporządzenie z 2024 r., przewidując wymóg nie tylko wyrażenia woli (życzenia), lecz także zgłoszenia się właściwego wychowanka lub ucznia na lekcje religii w placówce oświatowej, podważa w odniesieniu do dzieci i młodzieży szkolnej art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten gwarantuje, że nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy, nie zaś aktu wykonawczego do niej (rozporządzenia) do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, tak wobec organów władzy, jak i wobec podmiotów (osób) prywatnych (np. kolegów). Dzieci i młodzież chcąc uczestniczyć w lekcjach religii w placówkach zostanie zapewne postawiona pod presją. Aby urzeczywistnić swą wolność praktykowania religii, będzie musiała zamifestować swoje wyznanie nawet wobec osób całkowicie postronnych. To stwarza niebezpieczeństwo stygmatyzacji zainteresowanych. Naraża ich na zdekcentrowany, czyli trudny do zapobieżenia, przymus w sprawach religijnych, zwłaszcza ze strony większości lokalnego kolektywu szkolnego. Prawodawca w demokratycznym i wolnościowym państwie prawnym powinien wymagać od jednostki okazywania odwagi cywilnej.

§ 1 ust. 1, przewidujący wprowadzenie pozaustawowego kryterium „zgłoszenia się” wychowanka lub ucznia na lekcje religii, zasadnie można oceniać jako niezgodny z art. 53 ust. 3 w zw. z art. 53 ust. 4 Konstytucji RP, gwarantujący rodzicom prawo do wychowania religijnego i moralnego dzieci zgodnie z ich przekonaniem, zwłaszcza w zakresie edukacji przedszkolnej oraz na poziomie szkoły podstawowej. Na tym poziomie rozwoju dziecka, a co za tym idzie na tym poziomie edukacji, wola rodziców (opiekunów prawnych) powinna być rozstrzygająca. Prawo nie powinno stwarzać okazji, wręcz zachęty, aby decydowały w tej dziedzinie osoby trzecie, np. członkowie kolektywu koleżeńkiego, ale także warunki fatyczne.

Powyższe zarzuty w sprawie nielegalności i niekonstytucyjności należy odnieść odpowiednio do treści § 1 pkt 2, przewidującego dodanie w rozporządzeniu z 1992 r. ust. 1a, także przewidującego odwołanie się do kryterium „zgłoszenia się” wychowanków danego oddziału lub

danej klasy jako przesłanki potencjalnej zmiany zasad organizacji lekcji religii przez dyrektorów placówek oświatowych.

Wskazane zastrzeżenia mogą prowadzić do wniosku, że celem wprowadzenia przez prawodawcę w rozporządzeniu z 2024 r. pozaustawowego kryterium „zgłoszenia się” wychowanków lub uczniów jest stworzenie barier dla realizacji przez rodziców prawa do otrzymania przez ich dzieci edukacji religijnej w szkolnictwie publicznym oraz dla realizacji ich życzenia zorganizowania lekcji religii przez publiczne placówki oświatowe. W konsekwencji kwestionowana regulacja jawi się jako niezgodna nie tylko z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, lecz także z art. 12 ust. 1 Konkordatu³³. Ów przepis Traktatu ze Stolicą Apostolską stanowi, że państwo, uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci, gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola prowadzone przez organy administracji państwowej lub samorządowej organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych lub przedszkolnych. Kompleksowa wykładnia art. 12 ust. 1 Konkordatu prowadzi do wniosku, że o organizowaniu lekcji religii katolickiej decyduje tylko i wyłącznie wola rodziców, a nie spełnienie jakichkolwiek innych kryteriów faktycznych, tym bardziej ze strony innych osób.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje dodanie w § 2 rozporządzenia z 1992 r. ust. 1b pkt 2, w brzmieniu określonym w rozporządzeniu z 2024 r., jest nad wyraz trudny do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji i z zasadą określoności prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)³⁴. Nowy przepis, który ma być wprowadzony do rozporządzenia z 1992 r., w jego § 2, jest zawyły, trudno zrozumiały dla czytelnika z wykształceniem prawniczym, a co dopiero dla laików. Tymczasem przepis ten ma limitować prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem religijnymi i moralnymi (art. 53 ust. 3 Konstytucji RP), prawo do nauczania religii w szkołach przez związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej czy wolność sumienia i religii uczniów, zwłaszcza po ukończeniu 18. roku życia. W demokratycznym państwie prawnym organ prawotwórczy powinien jasno i zrozumiale dla adresatów norm prawnych określić, jakie uprawnienia i w jakich

³³ Dz U. 1998 Nr 51, poz. 318.

³⁴ Zob. przede wszystkim: W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 145–153.

granicach przysługują obywatelom i ich wspólnotom, ale także organom podległym organowi prawodawczemu, w tym przypadkiem kierownikom (dyrektorom) publicznych przedszkoli i szkół. W przeciwnym wypadku istnieje realne niebezpieczeństwo uznaniowego naruszenia wolności i praw jednostek i związków wyznaniowych przez organy administracji oświatowej.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje dodanie w rozporządzeniu z 1992 r. w § 2 tegoż aktu ust. 1b–1d, o treści określonej w rozporządzeniu z 2024 r., zasadnie można ocenić jako niezgodny z zasadą wyrażoną art. 24 Konstytucji RP: praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, oraz ze związanym z tym przepisem art. 65 ust. 5 Konstytucji, zawierającym dyrektywę, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia, zwłaszcza poprzez organizowanie poradnictwa i szkolenia zawodowego. Kwestionowany przepis rozporządzenia z 2024 r. stwarza kierownictwu (dyrekcji) publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych dużą swobodę (uznaniowość) w tworzeniu grup międzyklasowych i międzyoddziałowych nauki religii. Istnieje zatem realna możliwość redukcji przez kierowników placówek oświatowych liczby godzin nauki religii. Konsekwencją tego będzie zapewne redukcja etatów nauczycieli religii. Nauczycielom religii prawodawca, w świetle treści § 2 rozporządzenia z 2024 r., nie stwarza możliwości przekwalifikowania się, zdobycia wiedzy i umiejętności w zakresie nauki innych przedmiotów szkolnych. Nauczyciele religii na gruncie § 1 pkt 2 w zw. z § 2 rozporządzenia są realnie zagrożeni utratą pracy. Nie zapewniono tej grupie zawodowej możliwości odbycia szkoleń zawodowych, o których mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP. Treść rozporządzenia z 2024 r. trudno w związku z tym uznać za w pełni racjonalną. Jawi się ono natomiast jako sprzeczne z dyrektywą prowadzenia przez władze publiczne (w tym wypadku – resort edukacji) polityki produktywnego zatrudnienia. Opinia publiczna jest bowiem informowana przez media o istotnych brakach kadrowych wśród kadry nauczycielskiej w szkolnictwie publicznym. Skutkuje to konicznością m.in. zatrudniania nauczycieli w wieku emerytalnym oraz studentów.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. stwarza znaczne możliwości uznaniowego kształtowania grup międzyklasowych i międzyoddziałowych nauki religii w szkolnictwie publicznym. Dyrektorzy placówek potencjalnie będą mogli być zmuszeni do realizacji dyrektyw zwierzchnich państwowych władz oświatowych, tzn. kuratorów oświaty czy

kierownictwa resortu edukacji. Na skutek wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r. zostanie istotnie osłabiona gwarancyjna funkcja prawa w odniesieniu do uczniów chcących uczęszczać w szkole na lekcje swej religii, rodziców w zakresie ich prawa do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnego z przekonaniem oraz w odniesieniu do praw pracowniczych nauczycieli religii. Urzeczywistnienie owych konstytucyjnych wolności i praw w następstwie wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r. będzie w istotnej, wręcz w decydującej, mierze zależało od uznaniowych decyzji organów administracji oświatowej szczebla lokalnego lub centralnego. Jest to niezgodne z zasadą określoności prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz niezgodne z regułami limitowania konstytucyjnych wolności i praw, sformułowanymi ogólnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a szczegółowo – w odniesieniu do wolności uzewnętrzniania religii czy prawa do religijnego i moralnego wychowania dzieci przez rodziców – w art. 53 ust. 5 Konstytucji.

Przewidzenie w rozporządzeniu z 2024 r. możliwości organizowania nauczania religii dla dzieci danego wyznania z wszystkich oddziałów danego przedszkola albo z klas I–III, IV–VI, VII–VIII danej szkoły podstawowej bądź wszystkich oddziałów (klas) danej szkoły ponadpodstawowej w ramach jednej grupy międzyoddziałowej lub międzyklasowej narusza – jak można zasadnie przyjąć – przewidziane w art. 48 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 Konstytucji RP prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, ale także dobro dziecka przez bezpodstawne uznanie, że nauka lekcji religii winna być organizowana w grupie międzyklasowej (międzyoddziałowej) bez uwzględnienia dojrzałości i rozwoju dziecka, co jest sprzeczne z realizacją celu systemu oświatowego polegającego na zapewnieniu prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, a także dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów.

Za wyrokiem TK z 28 kwietnia 2003 r. o sygn. akt K 18/02³⁵ trzeba przypomnieć, że dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawnego; pojęcie „praw dziecka” w przepisach

³⁵ OTK ZU 4A/2003, poz. 32.

Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych (nie tylko na gruncie prawa rodzinnego); jest ono również eksponowane jako wartość szczególna w przepisach ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.³⁶, której art. 3 ust. 1 wskazuje, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Kompleksowa analiza rozporządzenia z 2024 r., a w szczególności: faktycznego trybu jego ustanowienia, treści uzasadnienia tego aktu, szeregu szczegółowych przepisów zawartych w jego części normatywnej, wysoce prawdopodobnych skutków społecznych jego wejścia w życie, wreszcie: towarzyszących jego przygotowaniu publicznych wypowiedzi piastuna organu prawodawczego – Minister Edukacji, uzasadnia stanowisko, że omawiany akt jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, czyli z zasadą bezstronności (neutralności) władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Rozporządzenie z 2024 r. wskazuje bowiem na niechęć organu prawodawczego (Minister Edukacji) wobec religii w ogóle.

Reasumując: ze względu na poważne i uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności oraz legalności, zwłaszcza w aspekcie proceduralnym i legislacyjnym, biorąc pod uwagę fakt nieuzasadnionego odstąpienia przez organ wydający (resort edukacji) od ponadtrzydziestoletniego konwenansu prawotwórczego (od 1992 r.) oraz wysoce prawdopodobne negatywne, a przy tym trudne do odwrócenia, następstwa społeczne, Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach winno być bezzwłocznie poddane kontroli przez kompetentne organy przewidziane w Konstytucji RP, przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny.

³⁶ Dz.U. 1991 Nr 120, poz. 526 ze zm.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borecki P., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 4(40), s. 85–109.
- Czuryk M., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 568–572.
- Florczak-Wątor M., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 29–31.
- Florczak-Wątor M., *Art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 45–47.
- Kwiatek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2017, nr 1, s. 45–58.
- Leszczyński P.A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016 s. 127–136.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 239–257.
- Walczuk K., *Zasada bilateralności*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 561–568.
- Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Dariusz Koźbiał, *Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 232, ISBN: 978-83-8356-414-2

Przedmiot prezentowanej publikacji stanowią dwie instytucje prawne: (1) instytucja zawodu tłumacza przysięgłego jako zawodu zaufania publicznego oraz (2) instytucja samorządu zawodowego. Jak wynika już z samej *Przedmowy* „[j]est to pierwsza monografia poświęcona problematyce statusu zawodu tłumacza przysięgłego jako zawodu zaufania publicznego w kontekście braku powołania do życia przez ustawodawcę samorządu zawodowego dla przedstawicieli tego zawodu na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Monografia nawiązuje zarówno do prawa konstytucyjnego, historii prawa, jak i prawa administracyjnego gospodarczego, uwzględniając liczne prace dotyczące specyfiki zawodu tłumacza przysięgłego autorstwa naukowców zajmujących się przekładem pisemnym i ustnym oraz praktyków zawodu” (s. xxxv). Poza tym zawarto w niej postulaty *de lege ferenda* dotyczące powołania do życia zawodu tłumacza przysięgłego, a także przytoczono wykaz aktów prawnych kształtujących status prawny tej kategorii zawodu. Ze względu na interdyscyplinarny charakter książki, „[m]a ona na celu podniesienie świadomości na temat specyfiki zawodu tłumacza przysięgłego wśród odbiorców docelowych, tj. przedstawicieli zawodów prawniczych, pracowników szkół wyższych kształcących na kierunku prawo, studentów kierunków typu prawo oraz specjalizacji tłumaczeniowych na kierunkach językowych (np. lingwistyka stosowana, filologie obce) – w szczególności w przypadku tych ostatnich opracowanie może stanowić element literatury uzupełniającej w ramach przygotowań do państwowego egzaminu na tłumacza przysięgłego. Realizacja tego celu ma umożliwić zwiększenie płynności współpracy tłumaczy przysięgłych z organami wymiaru sprawiedliwości oraz zawodowymi pełnomocnikami i notariuszami, co ma jednocześnie sprzyjać efektywniejszemu zapewnianiu przez tłumaczy przysięgłych bezpieczeństwa obrotu prawnego” (s. xxxv).

Na powagę podjętej problematyki zwrócono uwagę również we *Wprowadzeniu*. Autor jest zdania, że „[w]iele wysoko wyspecjalizowanych zawodów o doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa oraz aparatu państwa, określanych mianem zawodów zaufania publicznego, posiada własny samorząd zawodowy.

Jest tak w przypadku klasycznych zawodów prawniczych, w tym zawodu adwokata, radcy prawnego oraz notariusza. W przeciwieństwie do tych zawodów przedstawiciele zawodu tłumacza przysięgłego nie doczekali się utworzenia w drodze decyzji ustawodawcy własnego samorządu zawodowego, mimo że świadczone przez nich usługi przekładu różnego rodzaju dokumentów, w tym dokumentów urzędowych i procesowych, na dany język obcy oraz z języka obcego na język polski m.in. wymagają legitymowania się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi oraz mają istotne znaczenie ze względu na udział w ochronie szeregu dóbr osobistych oraz interesu publicznego. Usługi te gwarantują także prawo do rzetelnego procesu sądowego osobom obcojęzycznym, nieznaną języka urzędowego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej w stopniu umożliwiającym swobodną komunikację. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w świetle postępujących procesów globalizacji, ruchów migracyjnych, z których część skierowana jest w kierunku Polski, związanych z niestabilną sytuacją geopolityczną na świecie, a także (co wydaje się być najważniejsze z perspektywy tłumaczy przysięgłych, od których wymaga się, aby świadczyli usługi zgodnie z pewnym zbiorem zasad etycznych) zasad odpowiedzialności zawodowej nakreślonych przez ustawę z 25.11.2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego [dalej „u.z.t.p.” – przyp. P.J.J.], a także pokaźnej liczby tłumaczy przysięgłych” (s. 1). Zwłaszcza w tym ostatnim kontekście widoczna jest wartość praktyczna opracowania, czytelnik odnajdzie w nim bowiem interesującą grafikę, w tym rysunki oraz tabele ilustrujące i porządkujące zagadnienia dotyczące statusu prawnego zawodu tłumacza przysięgłego. Jeszcze innym walorem książki są badania przeprowadzone przez autora w powiązaniu z rozwiązaniami przyjętymi w przypadku wybranego samorządu zawodu prawniczego – samorządu notariuszy. Badania te po pierwsze są przejawem obiektywnej analizy problemu usamorządowania zawodu tłumacza przysięgłego, po drugie – ich uzasadnieniem jest brak dotychczasowych gruntownych rozważań w tym zakresie.

Na uwagę czytelnika tym bardziej zasługuje fakt, że niniejsze opracowanie jest zaktualizowaną i rozszerzoną wersją pracy magisterskiej przygotowanej przez autora w ramach seminarium z zakresu publicznego prawa gospodarczego na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor jest ponadto adiunktem i członkiem zespołu badawczego EUMultiLingua w Instytucie Lingwistyki Stosowanej Wydziału Lingwistyki Stosowanej Uniwersytetu Warszawskiego, a także doktorem nauk humanistycznych w zakresie językoznawstwa, co z pewnością jest dodatkowym atutem publikacji.

W monografii zawarto streszczenia wywodów w niej zawartych, a także następujące słowa kluczowe: „status prawny”, „zawód tłumacza przysięgłego”, „zawód zaufania publicznego”, „interes publiczny”, „odpowiedzialność zawodowa”, „etyka zawodowa”, „samorząd zawodowy”, zarówno w języku polskim, jak i w angielskim. Zabieg ten niewątpliwie porządkuje całość materii poddanej analizie.

Przechodząc już do samej struktury książki, należy wskazać, że składa się ona z trzech rozbudowanych rozdziałów. Pierwszy z nich zatytułowano *Charakterystyka prawnicza zawodu tłumacza przysięgłego*. W ramach swoich uwag wprowadzających do dalszych rozważań dotyczących zarysu historii zawodu tłumacza przysięgłego przyjęto, że „[c]hoć zawód tłumacza przysięgłego jest zawodem istotnym z perspektywy krajowego i międzynarodowego obrotu prawnego ze względu na swój

okołoprawny charakter, w powszechnej ocenie zdaje się on nie być postrzegany jako tak dobrze rozwinięty jak współczesne zawody prawnicze, takie jak zawód adwokata, radcy prawnego czy też notariusza, które również są zawodami zaufania publicznego. Jest tak mimo bogatej historii tego zawodu i doniosłości funkcji pełnionych przez tłumaczy przysięgłych w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości, a także w funkcjonowaniu notariatu. Na zasadniczy charakter tych funkcji wskazano na gruncie prawa unijnego w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z 20.10.2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, której celem jest ochrona praw osób podejrzanych oraz oskarżonych” (s. 5–6). Czytelnika zainteresują ciekawie poprowadzone wywody dotyczące historycznych uwarunkowań rozwoju profesji tłumacza przysięgłego w Polsce, w których ujęto analizy regulacji prawnych od okresu zaborów i po odzyskaniu niepodległości, poprzez okres po II wojnie światowej, a na projektach poprzedzających aktualnie obowiązującą ustawę w tym zakresie skończywszy. Kolejne zagadnienie dotyczy bowiem prawnej regulacji zawodu tłumacza przysięgłego. W ramach uwag wprowadzających autor, uwzględniając obowiązujący stan prawny, przytacza u.z.t.p. jako podstawową regulację dotyczącą statusu zawodu tłumacza przysięgłego w polskim porządku prawnym. Warte uwagi jest stwierdzenie autora, prowadzącego swoje wywody oparte na analizie piśmiennictwa, orzecznictwa i regulacji prawnych, że „[d]otyychczas opublikowano trzy komentarze prawnicze do tej ustawy. Zmieniła ona w sposób zasadniczy status prawny tłumacza przysięgłego w Polsce względem wcześniejszych rozwiązań prawnych. Mimo pozostawienia starej nazwy zawodu, tj. tłumacz przysięgły, ustawa stworzyła nowy, ugruntowany zawód, który zakorzenił się głęboko w ponad 100-letnich doświadczeniach społeczeństwa, co zostało potwierdzone przez NSA: «(...) tłumacz przysięgły ustanowiony według procedury obowiązującej w tej ustawie nie jest już instytucją prawa sądowego procesowego». Ustawodawca, kierując się opinią w przedmiocie projektu ustawy o tłumaczach publicznych, nie zdecydował się jednak stworzyć samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych na mocy tej ustawy, ponieważ utworzenie samorządu zawodowego uznano za zwińczenie procesu budowania zawodu zaufania publicznego, a nie – jak stwierdzono – jego początek. Można przypuszczać, że stało się tak ze względu na powszechne postrzeganie profesji tłumacza jako wolnego zawodu w fazie rozwoju, co niekiedy znajduje odzwierciedlenie również w poglądach tłumaczy przysięgłych. Należy jednak zauważyć, że funkcjonujące obecnie stowarzyszenia zrzeszające tłumaczy przysięgłych stanowią namiastkę samorządu zawodowego. Stworzenie samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych jest jednak przedmiotem apelu przedstawicieli tego zawodu, według których samorząd ten powinien przejąć od Ministra Sprawiedliwości «znaczna część pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu tłumacza przysięgłego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony», co miałoby stanowić ukoronowanie działalności przedstawicieli tego zawodu. Mimo że ustawa nie stworzyła samorządu zawodowego, przewidziała ona środki dyscyplinujące w postaci kar, które wymierzać może Komisja Odpowiedzialności Zawodowej (KOZ). Generalnie rzecz biorąc, ustawa została odebrana w sposób mieszany – część środowiska tłumaczy, w szczególności tłumaczy nieprzysięgłych, nie była z niej zadowolona, natomiast pozostała część, wraz z przedstawicielami

środowiska tłumaczy zagranicznych, potraktowała ustawę jako progresywną względem wcześniejszych rozwiązań, w szczególności ze względu na ujednoczenie wymagań stawianych kandydatom na tłumacza przysięgłego (w tym absolwentom kierunków innych niż filologiczne) przez wprowadzenie państwowego egzaminu. Środowisko tłumaczy dostrzega wiele problemów związanych z funkcjonowaniem obecnej ustawy, zgłaszając jednocześnie postulaty lepszego dopasowania jej przepisów do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Przed przejściem do analizy tych dezyderatów należy jednak dokonać gruntownej analizy systematyki ustawy, która obowiązuje już 19 lat, wraz z aktami wykonawczymi wydanymi z jej delegacji” (s. 15). Następny fragment dotyczy przepisów ogólnych o zawodzie tłumacza przysięgłego. Ze względu na szcątkowy charakter tych unormowań regulacja ta poza określeniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy oraz stosownych wyłączeń nie zawiera żadnych definicji legalnych w tym zakresie. Należy też dodać, że oceniając badaną u.z.t.p., autor stwierdza, że określa ona warunki i tryb nabywania oraz utraty prawa wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego, a także zasady wykonywania tego zawodu. Ma ona zastosowanie do kandydatów na tłumacza przysięgłego, a także uprzednio ustanowionych i praktykujących tłumaczy przysięgłych. Do innych spostrzeżeń należą również te, że u.z.t.p., nie wprowadzając całkowitej reglamentacji zawodu tłumacza, sprawia, że tłumaczeniem (niepodlegającym poświadczeniu), jak np. w przypadku literatury pięknej lub komunikacji biznesowej, może zajmować się każda osoba. Przy czym ustawa ta, w przeciwieństwie do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, wyłącza stosowanie jej przepisów do tłumaczy języka migowego oraz innych języków niebędących językami naturalnymi. Słuszny więc jest pogląd, że „[w]obec tego zgodnie z obowiązującym prawem nie istnieje zawód tłumacza przysięgłego języka migowego. Osoby głuche, potrzebujące pomocy w toku czynności związanych z postępowaniem sądowo-administracyjnym, muszą obecnie polegać na biegłych sądowych z zakresu języka migowego. W przypadku tej grupy tłumaczy stosuje się rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.1.2005 r. w sprawie biegłych sądowych” (s. 17). Co więcej, u.z.t.p. „[n]ie nakazuje sądom i innym organom państwowym korzystania z usług tłumaczy przysięgłych, gdyż w toku postępowania sądowego tłumaczem może zostać ustanowiona dowolna osoba znająca wystarczająco dobrze dany język, w szczególności gdy nie ustanowiono żadnego tłumacza przysięgłego dla danego języka obcego albo jeżeli tłumaczenie wymaga wiedzy specjalistycznej” (s. 17–18). Pomysłodawca książki zwraca ponadto uwagę, że także przepisy postępowania cywilnego i karnego stanowią o stosowaniu do tłumaczy odpowiednio przepisów o biegłych sądowych. Czytelnik odnajdzie oprócz tego ciekawe odniesienia do różnych ustaw, jak np. ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej wraz z przytoczonym – wydanym na jej podstawie – rozporządzeniem, Prawa konsularnego czy Prawa o notariacie. Nabywanie i utrata prawa do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego stanowi kolejny problem badawczy poddany analizie w prezentowanej monografii. Adresat książki otrzymuje przystępnie przygotowane informacje o katalogu przesłanek, jakie musi spełniać kandydat na tłumacza przysięgłego, którym w obecnym stanie prawnym może być wyłącznie osoba fizyczna. Wnikliwą analizę

ujęcia doktryny i regulacji w tym zakresie wzbogacają trzy tabele prezentujące: (1) liczbę tłumaczy przysięgłych w Polsce w 2024 i 2011 r. (z uwzględnieniem języków w kolejności według danych liczbowych na rok 2024 r.), (2) liczbę tłumaczy przysięgłych w poszczególnych województwach (stan na dzień 1 stycznia 2024 r.), a także (3) liczbę osób, które nabyły uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego (stan na dzień 1 stycznia 2024 r.) – odniesienie się do kilku najbardziej popularnych zawodów *stricto* prawniczych jest spójne z postulatem utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych. Następnym elementem składającym się na status prawny tłumacza przysięgłego to badania nad zasadami wykonywania tego zawodu. Autor kładzie tu akcent na ustawy obowiązek posiadania przez tych tłumaczy pieczęci urzędowej. Ponadto wyjaśnia, że tłumaczenia powinny zawierać informacje umożliwiające jednoznaczne zidentyfikowanie osoby tłumacza i wpisu w jego repertorium, oraz zwraca uwagę na obowiązek spoczywający na nowo zaprzysiężonym tłumaczu, tj. złożenie wzoru podpisu i odcisku pieczęci właściwym organom w tym zakresie. Inne uwarunkowania dotyczące wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego omówione w książce to: Kodeks zawodowy tłumacza przysięgłego, wynagrodzenie, kontrola (niestanowiąca formy nadzoru w ujęciu administracyjnoprawnym) oraz przypadki obligatoryjnego skreślenia (w drodze decyzji) tłumacza przysięgłego z listy tłumaczy wraz z określeniem organu właściwego w tym zakresie. Skrupulatnym analizom poddano także problematykę odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych w związku z nienależytym lub nierzetelnym wypełnianiem obowiązków lub niewypełnianiem obowiązków wskazanych w u.z.t.p. Zwrócono uwagę także na aspekt odpowiedzialności wynikający z samej treści roty ślubowania składanego przez tłumaczy przysięgłych, które odnosi się do etyki zawodowej. Poza tym autor omawia kwestie dotyczące organu, który prowadzi postępowanie w sprawach naruszeń z zakresu odpowiedzialności zawodowej, jest nim bowiem KOZ wraz z charakterystyką swoistej procedury w tym zakresie. W tym fragmencie, obok standardowych zasad odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych, wskazano elementy odpowiedzialności: (1) karnej i karnoskarbowej, (2) cywilnej i (3) porządkowej. Równie interesujące są także wywody poświęcone uznawaniu kwalifikacji zawodowych zdobytych za granicą w zakresie tłumaczenia pisemnego i ustnego, co regulowane jest na gruncie prawa zarówno unijnego, jak i krajowego. Tematykę prawnych regulacji zawodu tłumacza przysięgłego zamykają postulaty zmian w tym zakresie. W pierwszym rozdziale czytelnik odnajdzie także informacje dotyczące kształcenia tłumaczy przysięgłych. Autor w schematycznej, bardzo przejrzystej formule przedstawia proces kształtowania się od lat 60. ubiegłego wieku po dzień dzisiejszy szkół wyższych i ośrodków kształcenia tłumaczy, z uwzględnieniem kierunku lingwistyka, poziomu podyplomowego czy mniej sformalizowanych szkoleń (np. kursów, warsztatów, konferencji). Jeszcze inne zagadnienie to etyka zawodu – przyjęto, że poza statusem prawnym określonym w wiążący sposób w przepisach prawa powszechnie obowiązującego „[t]łumacze przysięgli zwykli stosować pewne zasady etyki (oraz praktyki) zawodowej, stanowiące odzwierciedlenie tradycji ich zawodu” (s. 48). W tym kontekście zauważa się, że „[p]rzedstawione zbiory zasad etycznych stanowią istotny drogowskaz postępowania dla wszystkich tłumaczy przysięgłych, w tym tych niezrzeszonych, oraz dla kandydatów na

tłumacza przysięgłego. Drogowskaz ten nie jest jednak na tyle szczegółowy, aby zapewnić odpowiedź na wszelkie pytania pojawiające się podczas praktyki zawodu. Przyczyniają się one jednak z pewnością do zwiększania społecznego poważania zawodu tłumacza przysięgłego" (s. 50). W książce odniesiono się także do przepisów prawa unijnego i międzynarodowego, które obok przepisów prawa krajowego mają wpływ na status prawny tłumacza przysięgłego. Wywody dotyczące statusu prawnego zawodu tłumacza przysięgłego (sądowego) w wybranych państwach Unii Europejskiej (UE) całościowo zamykają rozdział pierwszy książki. Warto tu przytoczyć stanowisko autora, wedle którego, „[z]agadnienie statusu prawnego zawodu tłumacza przysięgłego (sądowego) w UE jest bardzo złożone. Jest tak z uwagi na fakt, że nie dokonano dotychczas unifikacji statusu zawodu tłumacza przysięgłego (sądowego) na gruncie prawa unijnego, w związku z czym (mimo dążeń UE do harmonizacji prawa w wielu dziedzinach) istnieją znaczące rozbieżności między regulacjami obowiązującymi w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich UE" (s. 56). Komparastykę statusu prawnego zawodu tłumacza przysięgłego oparto na rozwiązaniach prawnych, wraz z ich genezą, takich państw jak: Republika Austrii, Republika Chorwacji, Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Włoska.

Rozdział drugi to *Instytucja samorządu zawodowego*, a pierwszym zagadnieniem w nim poruszonym jest zarys historii samorządu zawodowego. Odnośnie do genezy pojęcia samorządu autor stwierdza, że „[w]spółczesne rozumienie pojęcia samorządu ma swoje korzenie w XIX w., a szczególnie wpływ na jego sposób ukształtowania miał upadek państwa feudalnego (społeczeństw stanowych) i idei państwa absolutnego, która zaczęła być zastępowana ideą państwa konstytucyjno-demokratycznego. Wpływ na rozwój tej instytucji miały takie wydarzenia jak rewolucja amerykańska, w wyniku której uchwalono Deklarację niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 r., czy też uchwalenie 26.8.1789 r. Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela jako dokumentu programowego rewolucji francuskiej lat 1789–1799. Głównym wymiernym skutkiem tych procesów był rozwój samorządu terytorialnego na terenie Europy kontynentalnej, dzięki któremu dopuszczono czynnik obywatelski do zarządu państwem, doprowadzając do kształtowania się demokracji obywatelskiej oraz decentralizacji administracji państwowej. Demokratyzacja i decentralizacja polegały na tworzeniu większej liczby samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną przy jednoczesnym funkcjonowaniu ośrodka centralnego" (s. 81). Natomiast samą genezę samorządu wyjaśnia przy pomocy trzech teorii: (1) naturalistycznej, (2) państwowej oraz (3) politycznej. Kolejno zwięźle analizuje samorząd zawodowy w II Rzeczypospolitej, począwszy od lat 1918–1945, przez lata 50. i 60. XX w., na latach 80. i 90. omawianego okresu skończywszy, a następnie – samorząd zawodowy w III Rzeczypospolitej wraz z odniesieniem do zmian społeczno-gospodarczych będących wynikiem transformacji ustrojowej, a po roku 1997 r. konstytucjonalizacji instytucji samorządu zawodowego. Odbiorca książki znajdzie tu także wykaz obowiązujących obecnie w polskim systemie prawnym 17 uregulowań rangi ustawowej, stanowiących o powołaniu do życia 18 samorządów zawodowych, mających sprawować pieczę nad 20 zawodami zaufania publicznego. W ramach tych samorządów można wyróżnić cztery rodzaje samorządu zawodowego: (1) samorządy zawodów prawniczych i zawodów związanych ze stosowaniem

prawa, (2) samorzady zawodów medycznych i pokrewnych, (3) samorzady zawodów związanych z funkcjonowaniem gospodarki, (4) samorzady zawodów reprezentujących zawody związane z budownictwem i projektowaniem przestrzennym. Niewątpliwym atutem tego fragmentu jest dla znawców instytucji samorządu zawodowego solidne uporządkowanie tej instytucji, a dla osób chcących zapoznać się z tymi zagadnieniami – ciekawe wprowadzenie do podjętych rozważań poprzez stworzenie tła mającego na celu przyjęcie postulatów w zakresie utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych. Równie zajmująco autor podejmuje problematykę samorządu zawodowego. W uwagach wprowadzających stwierdza, że „[o] możliwości tworzenia samorządów zawodowych stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej samorzady zawodowe można tworzyć w drodze ustawy. Mają one realizować dwa komplementarne względem siebie cele: (1) reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz (2) sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (s. 92). Dalsze wywody podbudowane różnymi regulacjami prawnymi, przeglądem literatury i orzecznictwa dotyczą zagadnień takich jak: (1) struktura i zadania samorządu, (2) pojęcia wolnego zawodu i zawodu zaufania publicznego, (3) samorzady specjalne z uwzględnieniem ich podziału na samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy, (4) nadzór nad działalnością samorządów zawodowych, (5) deregulacja zawodów w odniesieniu do zawodów regulowanych, a co za tym idzie – zawodów zaufania publicznego, z uwzględnieniem zmian w statusie prawnym tłumaczy przysięgłych. Rozdział drugi zamyka charakterystyka prawna notariatu i jego samorządu zawodowego. W tym kontekście autor zapoznaje czytelnika z początkami notariatu na ziemiach polskich. Warto tu przytoczyć zdania, wedle których „[f]akt przyznania dokumentom sporządzanym w określonej formie znaczenia dowodowego w średniowieczu przyczynił się do rozwoju instytucji notariatu, która na ziemiach polskich została wprowadzona prawdopodobnie w XIII w. jako rozwiązanie zaczerpnięte z Włoch. W okresie średniowiecza większość notariuszy była klerykami z niższymi święceniami z uwagi na autorytet stanu duchownego, wysokie kwalifikacje etyczne i obyczajność (w ocenie ówczesnego społeczeństwa)” (s. 108). Syntetyczne ujęcie genezy notariatu od roku 1759, kiedy organizacja notariatu była zróżnicowana ze względu na uzależnienie jej od systemów prawnych państw zaborczych – Austrii, Prus i Rosji, dopełnia ten obraz. Kolejno omówiono: notariat w II Rzeczypospolitej z uwzględnieniem lat 1918–1939, kiedy część ówczesnych rozwiązań organizacyjno-strukturalnych z roku 1933 przeniesiono do obowiązującego obecnie Prawa o notariacie; notariat po II wojnie światowej (lata 1945–1989), co więcej, sygnalizuje się już tu uchwalenie obowiązującego do dziś Prawa o notariacie z 14 lutego 1991 r. Autor, analizując notariat w III Rzeczypospolitej, w ramach uwag ogólnych stwierdza, że „[r]ozwiązania przyjęte po transformacji ustrojowej w Prawie o notariacie z 1991 r. bazują na tych zastosowanych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Prawo o notariacie, unifikującym polski notariat. Świadczy o tym chociażby tożsame nazewnictwo działów obowiązującej dotychczas ustawy, z których pierwszy dotyczy ustroju notariatu, a drugi czynności notarialnych. Obecne Prawo o notariacie jest jednym z wielu aktów prawnych, które ukazują skalę zmian wprowadzonych w wyniku transformacji ustrojowej. O wyjątkowym

znaczeniu obecnie obowiązującej ustawy świadczy: (1) przywrócenie notariuszom statusu osoby zaufania publicznego, a także (2) stworzenie organów samorządu notarialnego wyposażonego we własny zakres kompetencji dotyczących funkcji zleconych z zakresu administracji publicznej” (s. 116). Problematykę notariatu w III Rzeczypospolitej dopełniają analizy regulacji prawnych zawartych we wspomnianym już Prawie o notariacie, wraz z pokazaniem dorobku doktryny i orzecznictwa w tym zakresie, z uwzględnieniem: (1) struktury samorządu zawodowego notariuszy, (2) nadzoru nad notariatem, (3) odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy i (4) etyki zawodu notariusza.

Rozdział trzeci to *Postulat utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych*. Fragment ten to swoisty punkt kulminacyjny niniejszej książki. Potwierdza to zresztą sam autor, który we wprowadzeniu do tego rozdziału podnosi, że „[p]róba rozważenia zasadności utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych stanowi sedno niniejszej monografii” (s. 127). W tym celu krótko przypomina czytelnikowi o treściach zaprezentowanych już w poprzednich rozdziałach. Następnie odnosi się do statusu społecznego zawodu tłumacza przysięgłego – w uwagach wprowadzających przedstawia sposób różnego postrzegania zawodu tłumacza w literaturze anglosaskiej i polskiej. Ponadto odnosi się także do postrzegania zawodu tłumacza z perspektywy samych tłumaczy. We fragmencie poświęconym relacjom pomiędzy tłumaczami przysięgłymi a środowiskiem sądowym, w uwagach ogólnych przyjęto, że „[a]naliza rynku tłumaczeń sądowych przeprowadzona w 2011 r. wykazała, że zapotrzebowanie na usługi tłumaczy sądowych w Polsce jest bardzo zróżnicowane, gdyż część sądów korzysta z usług tłumaczy rzadko, podczas gdy niektóre wzywają tłumaczy stosunkowo często, tj. raz w miesiącu albo kilka razy w tygodniu. Jest to związane przede wszystkim z obszarami właściwości poszczególnych sądów oraz rodzajami spraw rozpatrywanych przez poszczególne wydziały. Udział tłumacza (przysięgłego) w postępowaniu, w którym stroną jest osoba obcojęzyczna, jest jednak konieczny, ponieważ umożliwia zgromadzenie przez sąd informacji niezbędnych do ustalenia prawdy i przywrócenia porządku prawnego, a także zapewnia zrozumienie osobie obcojęzycznej, dzięki czemu możliwe jest pełne osiągnięcie celów postępowania, w tym sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy” (s. 136). Czytelnika zapewne zainteresują zaprezentowane sposoby postrzegania tłumaczy przysięgłych przez sędziów i pełnomocników procesowych. Ciekawym rozwiązaniem jest przedstawienie wyników badań autora grafikami na temat zawodów zaufania społecznego i konieczności zrzeszania się osób wykonujących zawody zaufania publicznego w samorządach zawodowych w oczach opinii publicznej. Rozdział trzeci kończą wywody dotyczące zasadności utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych z perspektywy prawnej. W uwagach wprowadzających autor prezentuje argumenty za możliwością powołania do życia samorządu. Skrupulatnie przedstawia losy projektu ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego, a także losy interpelacji poselskich dotyczących zawodu tłumacza przysięgłego. Następnie analizuje przesłanki utworzenia samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych, wskazując w uwagach ogólnych, że „[w] celu dokonania oceny, czy samorząd zawodowy tłumaczy przysięgłych powinien zostać powołany do życia, poza analizą statusu prawnego zawodu oraz specyfiki instytucji samorządu zawodowego należy dokonać analizy motywów powołania przez ustawodawcę do życia samorządu

zawodowego wybranego zawodu po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji z uwagi na fakt, że podstawę w takim przypadku musiał niewątpliwie stanowić art. 17 ust. 1 Konstytucji RP” (s. 161). W ślad za tym omawia następujące zagadnienia: (1) reprezentacja zawodu, (2) sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, (3) utworzenie jednolitego zbioru zasad etyki zawodowej, (4) konieczność utworzenia systemu sądownictwa dyscyplinarnego, (5) dbanie o warunki materialne reprezentantów zawodu, (6) integracja środowiska, (7) konieczność ujednoczenia wymogów dotyczących kształcenia i kształcenia ustawicznego. Wywody zawarte w rozdziale trzecim zamyka koncepcja samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych. W uwagach ogólnych pomysłodawca książki odnosi się do podkreślenia podobieństwa zawodu tłumacza przysięgłego do zawodu notariusza, posiadającego swój samorząd zawodowy, a także okołoprawnego (paranotarialnego) charakteru zawodu tłumacza przysięgłego i bliskiej współpracy z przedstawicielami innych zawodów prawniczych. Postulowany samorząd zawodowy tłumaczy przysięgłych musiałby być zaliczony do grupy samorządów zawodów prawniczych (mimo braku konieczności ukończenia przez tłumacza przysięgłego studiów prawniczych i z racji konieczności posiadania choćby elementarnej wiedzy na temat polskiego systemu prawnego i systemów zagranicznych), a projekt ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego i samorządzie zawodowym tłumaczy przysięgłych powinien być zaliczony do grona regulacji prawnych porządkujących i normujących działalność zawodów wymagających szczególnego poziomu zaufania społecznego. Kolejne zagadnienia dotyczą typowych cech charakterystycznych dla samorządów zawodowych, lecz z odniesieniem do zawodu tłumaczy przysięgłych, takich jak: (1) struktura samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych, (2) nadzór nad samorządem zawodowym tłumaczy przysięgłych i odpowiedzialność tłumaczy przysięgłych za szkody, (3) odpowiedzialność dyscyplinarna tłumaczy przysięgłych.

W *Zakończeniu* autor konstatuje, że „[s]amorząd zawodowy tłumaczy przysięgłych jako przedstawiciele zawodu zaufania publicznego o szczególnym charakterze i znaczeniu utworzony w drodze ustawy na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP byłby w stanie wypełniać dwa podstawowe zadania: (1) reprezentować interesy tłumaczy przysięgłych, a także (2) sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu tłumacza przysięgłego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, mając zarazem wyraźnie określone cele działania, organizację i kompetencje. [...] Podsumowując, stworzenie samorządu zawodowego tłumaczy przysięgłych niesie ze sobą wiele szans zarówno dla przedstawicieli tego zawodu, jak i dla całego społeczeństwa oraz aparatu władzy publicznej. [...] Powołany do życia samorząd zawodowy tłumaczy przysięgłych powinien być suwerenem w sprawach jego dotyczących, a nie jedynie ciałem opiniodawczym. Ważnym aspektem funkcjonowania postulowanego samorządu powinien być także nadzór nad samorządem ze strony organów administracji rządowej, co miałyby stanowić gwarancję dla opinii publicznej, że nowo utworzona korporacja zawodowa będzie rzeczywiście stać na straży nie tylko reprezentantów zawodu (tj. własnego środowiska), lecz także interesu publicznego” (s. 185 i n.).

Książka zawiera wykaz skrótów, który podzielono na cztery części: (a) akty prawne, (b) czasopisma, orzecznictwo, publikatory, (c) organizacje, organy, instytucje, (d) inne skrótby będące skrótowcami. Z kolei bibliografię podzielono na następujące

elementy: (1) monografie i komentarze, (2) artykuły i rozdziały w tomach wieloautorskich, (3) glosy, (4) materiały legislacyjne i interpelacje poselskie, (5) orzecznictwo, (6) źródła internetowe (z dostępem datowanym na dzień 1 stycznia 2024 r.), (7) wystąpienia konferencyjne, (8) korespondencja osobista, (9) akty prawa unijnego i międzynarodowego, (10) akty prawa krajowego, (11) akty prawa obcego. Czytelnik odnajdzie w monografii również dwa załączniki określone (nazwane) jako: (1) wykaz aktów prawnych kształtujących status prawny tłumacza przysięgłego (z uwzględnieniem podziału na ustawę o zawodzie tłumacza przysięgłego i akty wykonawcze na jej podstawie wydane) oraz (2) wykaz aktów prawnych o randze ustawy stanowiących o udziale tłumacza przysięgłego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (z uwzględnieniem szerokiego wachlarza regulacji prawnych normujących rozmaite gałęzie (dziedziny czy działy) prawa.

Mimo że autor książki nie określa wprost kręgu jej odbiorców, wydaje się, że jest adresowana do każdej osoby zainteresowanej problematyką statusu prawnego zawodu tłumacza przysięgłego. Niewątpliwie monografia ta przyczyni się do zwrócenia uwagi społeczeństwa na specyficzny i trudny charakter pracy związany z tłumaczeniem, które jest niezbędne do umożliwienia prawidłowego przebiegu komunikacji oraz sprzyja realizacji konstytucyjnych praw uczestnika postępowania sądowego.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.3.47.7>

* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl.

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Veronika D'Évereux, *K některým otázkám týkajícím se environmentální dimenze izraelsko-palestinského konfliktu v kontextu mezinárodního práva veřejného* (Środowiskowy wymiar konfliktu izraelsko-palestyńskiego w kontekście prawa międzynarodowego publicznego – wybrane zagadnienia), „Acta Iuridica Olomucensia” 2023, vol. 18, no. 3, s. 122–147

W dobie zmian klimatycznych i biurokratycznych regulacji dotyczących życia codziennego Europejczyków nie sposób nie zauważyć antyekologicznego aspektu wojen. Konflikt militarny to ekocyd. Żadne unijne programy nie zdołają odwrócić zniszczeń w przyrodzie wywołanych przez rakiety balistyczne ani zahamować wytworzonej przy tej okazji emisji dwutlenku węgla. Zmienia się w ten sposób podejście do oceny działań państwa-agresora. Każde władze państwowe, które wywołują konflikt militarny, powinny zostać powstrzymane, ponieważ niszczą środowisko. Dobrze więc, że na rynku wydawniczym pojawiają się analizy podejmujące wątek „ekologizacji” prawa międzynarodowego.

Czeska badaczka Veronika D'Évereux zajęła się przenikaniem prawa ochrony środowiska do prawa międzynarodowego na przykładzie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Omówiła źródła międzynarodowego prawa ochrony przyrody i prawa konfliktów zbrojnych, wydzielając: międzynarodowe prawo humanitarne, traktaty rozbrojeniowe oraz międzynarodowe prawo uchodźcze. Poszczególne normy odniosła do aspektów wojny izraelsko-palestyńskiej. Zwróciła uwagę, że nie wszystkie konwencje międzynarodowe zostały ratyfikowane przez Izrael. Przykładem jest Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich. Autorka, zastanawiając się nad statusem Palestyny, przyjęła, że jest to państwo *in statu nascendi*. Obliczyła zresztą, że Palestyńczycy przystąpili do większej liczby umów międzynarodowych dotyczących konfliktów zbrojnych niż Izraelczycy.

V. D'Évereux, analizując regulacje prawa międzynarodowego, przytoczyła pogląd, że każdy atak na środowisko, który nie jest konieczny do osiągnięcia celu militarnego, jest sprzeczny z normami prawa międzynarodowego. Analogicznie traktowany jest atak na obiekty militarne, jeśli wiązałby się ze spowodowaniem nieproporcjonalnych szkód środowiskowych. Autorka odniosła się do rasizmu środowiskowego (*environmental apartheid*). Jego przejawami są m.in.: niszczenie przez Izrael, w czasie okupacji Zachodniego Brzegu, gajów oliwnych, sadów, gospodarstw rolnych, dyskryminowanie gospodarstw palestyńskich w zakresie zaopatrzenia w wodę, czasowe odcinanie jej dostaw, zanieczyszczanie ziemi przez ścieki i odpady z osiedli żydowskich, a także składowanie odpadów medycznych, baterii i złomu elektronicznego tak, by zanieczyszczenia przenikały na stronę palestyńską. Jako przykład przekroczenia zasady proporcjonalności podała izraelski atak na magazyn środków agrochemicznych, którego skutki były równe użyciu broni chemicznej.

Kolejne tematy poruszone przez V. D'Évereux to środowiskowy wymiar międzynarodowego prawa uchodźczego oraz międzynarodowe prawo ochrony przyrody.

Badaczka zasygnalizowała ryzyko, jakie dla Strefy Gazy wiąże się z podnoszeniem poziomu mórz – jej zdaniem może to wywołać w przyszłości kolejne fale palestyńskich uchodźców. Odniosła się również do kwestii wpisania Starego Miasta w Hebronie na listę światowego dziedzictwa i wystąpienia Izraela z UNESCO. Konflikt polityczny podsumowała stwierdzeniem, że zarówno Izrael, jak i Palestyna mają obowiązek respektować ochronę pomników przyrody i zabytków bez względu, na czym terytorium się znajdują i czy znajdują się w izraelskim czy w palestyńskim rejestrze zabytków.

W dalszej części tekstu Autorka opisała działania Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ i sformułowała zalecenia, które oba skonfliktowane państwa powinny stosować, aby w szerszej mierze dochować norm prawa międzynarodowego. Jej zdaniem Izrael powinien traktować Zachodni Brzeg jako terytorium okupowane, a nie część własnego terytorium. Społeczność międzynarodowa uznała prawo Palestyńczyków do stworzenia własnego państwa. Żadne państwo arabskie nie jest zresztą zainteresowane ich przyjęciem w swoje granice, jako obywateli swojego państwa. Rząd izraelski powinien powstrzymać się od dokonywania zmian środowiskowych na tym terenie, zwłaszcza takich, które są korzystniejsze dla ludności państwa Izrael, np. w kwestii wydawania pozwoleń na budowę dla Żydów, a nakazów rozbiórki dla Arabów, skoro uprzednio nie pozwolono im legalnie zbudować domów.

V. D'Evereux w swoim artykule przedstawiła przydatny przegląd przepisów z zakresu prawa międzynarodowego publicznego wraz z krótkim komentarzem odnoszącym się do sytuacji w Palestynie.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.3.47.8>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>, e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl.

Alexandre Flückiger, *Tracing the Evolutionary Path of Experimental Law: from Comparative Law to Regulatory Sandboxes* (Śledzenie ewolucyjnej ścieżki eksperymentalnego prawa: od prawa porównawczego do regulacyjnych piaskownic), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2, s. 13–22, <https://doi.org/10.14712/23366478.2024.19>

Artykuł A. Flückigera ukazał się w numerze „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” poświęconym tematyce piaskownic regulacyjnych, automatyzacji przetwarzania danych w administracji publicznej oraz zastosowaniu sztucznej inteligencji w postępowaniach administracyjnych. Autor nie skupił się na szczegółowym omówieniu wybranego wycinka prawodawstwa, co byłoby przydatne dla specjalisty z tego konkretnego państwa, lecz ujął temat teoretycznie i porównawczo pod kątem prawnych możliwości eksperymentowania z prawem.

Próbował znaleźć w ten sposób odpowiedź na pytanie, czy w prawie jest możliwy eksperyment i czy można wprowadzać określone regulacje na próbę, na zasadzie eksperymentu, tj. uchwalenia tymczasowo jakichś przepisów, sprawdzenia, czy i jak działają, i zastanowienia się, jak dalej należy postąpić. Biorąc pod uwagę permanentne zmiany w prawie, wydaje się, że system prawny jest jednym wielkim eksperymentem. Niby-racjonalny ustawodawca cały czas testuje swoje legislacyjne pomysły nie tylko na ludziach, ale i na obiektach nie-ludzkich (zwierzętach, zabytkach itp.). Tekst A. Flückigera może wydać się zatem interesujący dla czytelników z innych państw.

Autor ujął piaskownice regulacyjne jako jeden z etapów „ewolucyjnej podróży”, jaką jest traktowanie systemu prawnego na zasadzie prób i błędów. Dzięki temu system prawa nabiera dynamicznego charakteru, stale – zdaniem Flückigera – dostosowując się do potrzeb zmieniającego się społeczeństwa i „krajobrazu technologicznego”.

Omawiając aspekty historyczne, nawiązał do stanowiska J. Benthama, J. Crueta, J. Williama oraz austriackiego prawnika J. Ofnera. A. Flückiger jako pole eksperymentów prawnych wskazał federalizm oraz komparatystykę. Federalizm daje możliwość wypróbowania w jednym z państw składowych regulacji bez ryzyka dla pozostałej części federacji. Komparatystyka jest zaś czymś na wzór laboratorium, w którym można obserwować, jakie występują regulacje w innych państwach, jak działają i czy da się je przeszczepić na grunt własnego państwa.

Autor podkreślił tezę, że w zasadzie każde nowo uchwalone prawo jest eksperymentem i jest uważane za prowizoryczne, dopóki doświadczenie życiowe nie potwierdzi jego przydatności. W idealnym systemie normy prawne podlegałyby ewaluacji zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, co zostało ukazane na diagramie.

W kolejnej części tekstu A. Flückiger przedstawił subiektywny katalog form legislacji kojarzonych z eksperymentalnością w prawie, np. czerpanych ze Szwajcarii. Na początku opisał cechy charakterystyczne „legislacji przyrostowej” (*incremental legislation*), w której nowelizacje w krótkich odstępach czasu stanowią ulepszenie tekstu aktu prawnego. Następnie wspomniał o „legislacji nadzwyczajnej” (*emergency legislation*), podejmowanej w stanach nadzwyczajnych. Zwrócił uwagę na eksperymentalny potencjał *soft law*, które wywołując efekt przyzwyczajania, zwiększa poziom akceptacji prawa u obywateli. *Sunset legislation* to dla niego z kolei takie ustawodawstwo, które jest ustanawiane na określony czas, a potem podlega ocenie

i albo zanika, albo jest przedłużane. Innym rodzajem jest regulacja tymczasowa, która nabiera trwałości. Wyodrębnił też eksperymentalną legislację w ścisłym sensie, gdy np. Federalny Sąd Najwyższy Szwajcarii uznał, że rząd ma prawo wprowadzić, na zasadzie eksperymentu, tymczasowe ograniczenie prędkości do 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Doktryna szwajcarska – jak zauważył Autor – wypracowała katalog zasad, jakimi ustawodawca powinien się kierować, uchwalając prawo na zasadzie eksperymentu. Przepisy takie powinny być wprowadzone do pierwotnej ustawy, jeśli eksperyment wprowadzałby wyjątek od reguł ustawowych. Istnieje – zdaniem doktryny – możliwość uchwalenia przepisów szczególnych, jeśli eksperyment przynosiłby korzyść adresatom, byłby zgodny z celem ustawy, miałby ograniczony zakres i rozsądne ramy czasowe. Regulacja powinna być odwracalna i proporcjonalna. Powinno istnieć ograniczenie podmiotowe lub terytorialne. Działanie przepisów powinno być monitorowane i wymagana jest ich ewaluacja.

We wnioskach A. Flückiger zaznaczył, że z jednej strony eksperymentalne prawo niesie za sobą ryzyko manipulacji społeczeństwem. Z drugiej strony – biorąc pod uwagę ograniczenia poznawcze człowieka, konieczność stałej wykładni przepisów na zasadzie *omnia sunt interpretanda* – podejście eksperymentalne może zapewnić potrzebny obiektywizm prawa. Wyraził jednak zdanie, iż częste zmiany i eksperymentowanie mogą podważyć stabilność prawa, tworząc stan niepewności prawnej, i zakłócać porządek społeczny.

Należy zauważyć, że eksperymentalne regulacje są lepsze od obecnej inflacji prawa. Gdyby obywatele wiedzieli, że rząd dane przepisy świadomie i celowo wprowadza „na próbę”, a potem po przeprowadzeniu analiz eksperckich i konsultacji społecznych dokona ich racjonalnej (a nie tylko medialnej facebookowo-twitterowej) oceny, to z większą wiedzą i świadomością podchodziliby do prawa.

Karol Dąbrowski*

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.3.47.9>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>, e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Konferencja jubileuszowa prof. dr. hab. Andrzeja Powalowskiego pt. „Od aksjologii i zasad do systemu publicznego prawa gospodarczego”, Gdańsk, 12 kwietnia 2024 r.

12 kwietnia 2024 r. w Gdańsku odbyła się konferencja jubileuszowa prof. dr. hab. Andrzeja Powalowskiego pt. „Od aksjologii i zasad do systemu publicznego prawa gospodarczego”, przygotowana przez pracowników Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Sponsorami wydarzenia były: Pomorska Izba Adwokacka w Gdańsku, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Gdańsku, Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Głuchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy, Wydawnictwo C.H. Beck sp. z o.o. oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Konferencja rozpoczęła się oficjalnym powitaniem Jubilata oraz jej uczestników przez Prorektor ds. Współpracy Międzynarodowej Uniwersytetu Gdańskiego – dr hab. Annę Marię Jurkowską-Zeidler, prof. UG oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – dr hab. Wojciecha Zalewskiego, prof. UG.

Pani Prorektor w swoim wystąpieniu nawiązała do wieloletniej działalności Profesora Andrzeja Powalowskiego, relacji, jakie budował, i projektów, które realizował na arenie krajowej i międzynarodowej. Zaznaczyła też znaczenie interakcji międzyludzkich, stwierdzając, że „[m]a wrażenie, że zapominamy trochę o tym, że tak naprawdę na koniec dnia, poza stopniami naukowymi, postępowaniami, awansami liczą się właśnie relacje między ludźmi, bo one przetrwają”. Kończąc wystąpienie, Prorektor zadedykowała Panu Profesorowi wiersz Czesława Miłosza „Dar”.

Dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Gdańskiego, witając gości, wskazał, że nikt nie wyobraża sobie Wydziału bez Pana Profesora Powalowskiego. Dziękując za lata pracy, wskazał, że Pan Profesor współkształtował Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – najpierw w Sopocie, a potem na nowym kampusie w Gdańsku. Rok akademicki 1973/74 był jednocześnie pierwszym rokiem pracy Profesora Andrzeja Powalowskiego. Pan Profesor w czasie swojej pracy pełnił ważne funkcje na Wydziale w znaczących okresach jego rozwoju. Jako uczeń Pana Profesora, Dziekan przyłączył się do słów Pani Prorektor, potwierdzając, że Pan Profesor zawsze emanował ogromnym spokojem, kulturą, klasą. Wskazał, że Profesor Andrzej Powalowski jest wzorcem tego, jak powinien zachowywać się profesor. Na zakończenie wręczył Panu Profesorowi pamiątkową tablicę, pogratulował wszystkich sukcesów i osiągnięć oraz życzył siły do realizacji dalszych planów.

Następnie nastąpiła część merytoryczna konferencji, która składała się z dwóch paneli. Pierwszy z nich moderowała prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak z Uniwersytetu Łódzkiego. W tej części wygłoszono pięć referatów.

Pierwszy, pt. *Zmiana interpretacji bez zmiany przepisów. Wartości bez zmian*, wygłosił prof. dr hab. Rafał Blicharz z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Prelegent podkreślił, że Szanowny Jubilat jest autorem wielu cennych publikacji, w tym jednej – w odczuciu zabierającego głos – o szczególnym znaczeniu, gdyż poświęconej wartościom, a mianowicie: o aksjologii publicznego prawa gospodarczego. Jest ona dlatego niezwykle ważna, że każdy z nas w życiu kieruje się jakimiś wartościami, szuka stabilności, pewnego punktu odniesienia w rzece zdarzeń i okoliczności zmieniających się w ciągu naszego życia. Profesor nawiązał w tym miejscu do słów greckiego filozofa Heraklita, „wszystko płynie, nic nie stoi w miejscu”, wskazując jednak, że są takie rzeczy, które są stałe – to śmierć i podatki.

Prof. dr hab. Rafał Blicharz na swoje wystąpienie wybrał materię, która rzadko jest przedmiotem teoretycznych rozważań, tj. sprzedaż alkoholu. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest szczegółowym aktem normatywnym, który w sposób systemowy i detaliczny reguluje wszelkie kwestie związane z obrotem alkoholem. Przepisy ustawy odnoszą się do reklamy i promocji alkoholu, wskazują kto i gdzie może obracać alkoholem oraz regulują kwestie związane z reglamentacją działalności w zakresie zezwoleń (hurtowych i detalicznych). Referent wskazał, że ustawa jednocześnie nie reguluje możliwości nabycia alkoholu przez Internet. Podkreślił, że przez 30 lat od pierwszego połączenia internetowego nie wypracowaliśmy ustawowej regulacji dotyczącej możliwości nabycia alkoholu w ten sposób. Stało się to przedmiotem badań doktryny oraz orzecznictwa. W tym zakresie orzecznictwo było przez lata dość jednolite, wskazując na naczelne wartości, które są ustawą chronione: ochronę społeczeństwa, jednostek przed szkodliwym wpływem alkoholu czy alkoholizmu. Przyjęto, że potrzeba ochrony tej wartości jest tak ważna, że w zasadzie nie należy pozwalać na nabywanie alkoholu przez Internet, choć sama ustawa bezpośrednio takiej sprzedaży nie zabrania.

Autorem kolejnego wygłoszonego referatu *O kierunkach rozwoju publicznego prawa gospodarczego* był prof. dr hab. Karol Kiczka z Uniwersytetu Wrocławskiego. W trakcie wystąpienia przedstawił kilka perspektyw (kierunków) rozwoju publicznego prawa gospodarczego: perspektywy normatywnej, dydaktycznej i organizacyjnej, podkreślając, że warstwa normatywna jest tą podstawową. Profesor odniósł się w tym miejscu do natury Prawa przemysłowego z 1927 r., które było zacznym rozwoju dyscypliny nazywanej dzisiaj publicznym prawem gospodarczym. Te prawie 100 lat pokazuje również, jak rozwijała się aktywność badawcza w tym obszarze. Prelegent wskazał, że już wtedy pojawiły się kwestie i zagadnienia: wolność człowieka, wolność przemysłu i handlu. W związku z rozwojem społecznym i z oczekiwaniami społeczeństwa wymagane było wprowadzenie dodatkowych regulacji, wychodzących poza klasyczny obrót gospodarczy. Mówca odniósł się także do wykształcenia prawa gospodarczego publicznego z prawa administracyjnego i do ich wzajemnego przenikania. Podkreślił również, że przeglądając zakresy rzeczowe podręczników używanych do nauki publicznego prawa gospodarczego, zauważyć należy, że nie są jednakowe. Widać, że to, co my utożsamiamy z publicznym prawem gospodarczym, nie we wszystkich naszych ośrodkach jest jednolite. Są pewne obszary, które

są omawiane w każdym podręczniku, ale są też pewne różnice – w myśl zasady: bogactwo w różnorodności. Na końcu swojej wypowiedzi prof. dr hab. Karol Kiczka odniósł się do warstwy organizacyjnej publicznego prawa gospodarczego, która zapewnia w miarę ustabilizowaną sytuację.

Następnym prelegentem była dr Anna Treła z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W swoim wystąpieniu pt. *Jakie publiczne prawo gospodarcze? Rozważania wokół wartości i zasad* odniosła się do wypowiedzi pani Rektor i stwierdziła, że w pełni zgadza się z tym, że w nauce ważne są przede wszystkim bliskie, przyjacielskie relacje, które mają ze sobą ooby uczestniczące w konferencji. Wskazała, że dzięki Profesorowi Powalowskiemu te relacje się poszerzają poprzez Jego uczniów i łączą wiele ośrodków prowadzących wspólne badania naukowe. Uniwersytet Gdański zawsze kojarzy się dr Annie Treli z takimi debatami, które mają bardzo istotne znaczenie dla publicznego prawa gospodarczego. W swoim wystąpieniu prelegentka zadała pytanie: *Jakie publiczne prawo gospodarcze?*, nawiązując tym samym do dyskusji opublikowanej w 1993 r. w „Ruchu Prawniczym, Socjologicznym i Ekonomicznym”. Dyskusja na temat zasadności wyodrębniania publicznego prawa gospodarczego jako gałęzi prawa w zasadzie nie powinna już dzisiaj wzbudzać większych kontrowersji, ale takie wątpliwości powstawały, kiedy to prawo się kształtowało, było to jednak uzasadnione i konieczne w celu porządkowania systemu norm prawnych dotyczących tej gałęzi. Obecnie pytania o odrębność tej dyscypliny pojawiają się: (1) w opracowaniach z zakresu ogólnych nauk o prawie; (2) w opracowaniach, w których sami badacze publicznego prawa gospodarczego stawiają pytanie o uzasadnienie jego wyodrębnienia, poszukując genezy oraz normatywnego przesądzenia o jego charakterze i zakresie; (3) w kontekście wyodrębniania subdyscyplin w ramach publicznego prawa gospodarczego. Prelegentka wskazała również na zmiany, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. w sferze regulacji stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych.

Następny referat *O metodach badawczych w publicznym prawie gospodarczym* wygłosił dr hab. Adam Szafrąński, prof. UW. Prelegent swoją wypowiedź zaczął od wskazania na wagę metod badawczych i trudności ich określenia. Przywołał utarte zdanie, jakim posługują się zarówno osoby starające się dostać do szkoły doktorskiej nauk społecznych na Uniwersytecie Warszawskim, jak i osoby piszące prace habilitacyjne: „w swoich rozważaniach będę posługiwał się metodą dogmatyczno-prawną, a także pomocniczo-systemową, porównawczą i historyczną”. Z kolei co odważniejsi dodają, że posiłkowo będą posługiwać się metodą ekonomicznej analizy prawa. Profesor nawiązał też do seminarium w szkole doktorskiej, w czasie którego miał mówić o prawie energetycznym, a zajęcia pochłonęła rozmowa i dyskusje na temat: *dlaczego Wydział Prawa jest na Uniwersytecie? Przecież można było mieć szkołę prawa zupełnie poza Uniwersytetem*. Druga poruszona kwestia była związana z poszukiwaniem prawdy, które jest podstawowym celem Uniwersytetu. Profesor ze studentami zastanawiali się nad tym, co to znaczy poszukiwać prawdy w nauce prawa. W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, czym jest w ogóle nauka. Aby uznać dane przedsięwzięcie za naukowe, konieczne jest określenie celu danej pracy oraz metod badawczych. Jakie są więc problemy badawcze? Profesor wskazał, że ci, którzy zajmują się publicznym prawem gospodarczym, potrafią wskazać problemy badawcze. W prawie energetycznym, które jest po prostu ciekawe, wskazać można

m.in. jak wygląda relacja sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Dystrybucyjnych. W związku z tym, co robią badacze? – następuje opisanie rzeczywistości gospodarczej oraz problemów prawnych. W dalszej części wystąpienia prelegent odniósł się do konkretnych przykładów, które spotkał w swojej praktyce.

Ostatni referat w tym panelu *Kilka refleksji dotyczących odrębności i rozwoju prawa publicznego gospodarczego* wygłosił prof. dr hab. Andrzej Panasiuk z Collegium Witelona Uczelnia Państwowa. Profesor swoje wystąpienie rozpoczął od wskazania, że we współczesnym świecie od wielu lat dostrzegamy niebываły wzrost administracji, jej społeczności. Zjawiska te są związane z różnymi procesami, począwszy od globalizacyjnych, integracyjnych, a także z niezwykle dynamicznym rozwojem nowoczesnych technologii. To też powoduje pewne wyzwania stojące zarówno przed państwem, jak i przed nami prawnikami. Obecne zaangażowanie interwencyjne państwa idzie tak daleko, że czasami zrywa z tradycyjnymi koncepcjami dotyczącymi pierwotnej istoty i funkcji, jakie państwo miało. Cała sfera tych aktywności była tak zorganizowana przez lata, że należała do administracji działającej na podstawie norm prawa administracyjnego. Klasyczne podziały nie mogły jednak przetrwać w konfrontacji z życiem i z ewolucyjnym rozwojem. Profesor wskazał, że dotychczasowe podziały gałęzi prawa zaczynają ulegać przeobrażeniom ze względu na zanikające granice pomiędzy nimi, jak również pojawiające się nowe obszary do zagospodarowania.

W tym miejscu nastąpiło krótkie podsumowanie wystąpień przez prof. dr hab. Marię Królikowską-Olczak, a po nim – pytania do prelegentów oraz dyskusja pomiędzy uczestnikami.

Drugą część sympozjum rozpoczęła dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ (moderator drugiego panelu), która nawiązała do działalności naukowej Jubilata oraz relacji międzyludzkich, które on buduje. Wystąpienie dr hab. Henryka Nowickiego, prof. UMK dotyczyło systemu prawa zamówień publicznych jako elementu publicznego prawa gospodarczego. Prelegent nawiązał do dyskusji toczącej się w przeszłości na temat uznania prawa zamówień za system prawa oraz stwierdził, że w przypadku prawa zamówień publicznych musimy wziąć pod uwagę podejście systemowe. Nawiązał do ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r., która określała zakres regulacji, wskazała zasady, formy i tryby udzielania zamówień publicznych, organy właściwe w sprawach zamówień publicznych, a także tryby rozpatrywania odwołań złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zachodzący rozwój systemu zamówień publicznych w Polsce oraz potrzeba dostosowywania prawa krajowego do regulacji Unii Europejskiej skutkowałam licznymi nowelizacjami ustawy. Ustawą z 1994 r. powołano centralny organ administracji państwowej właściwy w sprawach zamówień publicznych – Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Analizując zmiany i historie przepisów, Profesor odniósł się do obecnych regulacji. Wskazując na ekonomiczną analizę prawa w aspekcie sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących systemu zamówień publicznych, stwierdził, że nie ma w tym obszarze istotnych reform, a każdego roku liczba podmiotów zmienia się dość znacząco.

Dr hab. Michał Biliński z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie wygłosił referat pt. *Zawód zaufania publicznego w systemie publicznego prawa gospodarczego*. W wystąpieniu wskazał, że identyfikacja wartości tkwiących u podstaw prawnej

regulacji wykonywania tzw. zawodów zaufania publicznego powinna oprzeć się na analizie postanowień przyjętych na płaszczyźnie konstytucyjnej. Za kluczowy uznał przede wszystkim art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Prelegent stwierdził, że treść tego przepisu pozwala na wyznaczenie kilku kierunków rozważań wyjściowych dla podjętej problematyki. Po pierwsze, w powyższym przepisie ustrojodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego instytucję samorządów zawodowych, decydując jednocześnie o sposobie ich tworzenia (w drodze ustawy) oraz przypisując im, uzasadniając ich byt, dwie zasadnicze funkcje. Po drugie, funkcjonowanie samorządów zawodowych zostało powiązane przede wszystkim z wykonywaniem działalności, której towarzyszyć powinno uzasadnione racją publiczną społeczne oczekiwanie co do ich rzetelnego wykonywania. W konsekwencji treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do konieczności wypełnienia treścią frazy „zaufanie publiczne”, a zarazem wyznaczenia kręgu zawodów, które „ów” przymiot charakteryzuje. Po trzecie, z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika również jednoznacznie, że należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego leży w interesie publicznym. Powyższe musi z kolei oznaczać dopuszczalność wprowadzania ograniczeń wykonywania tego rodzaju działalności zawodowej, ilekroć będzie to uzasadnione potrzebą ochrony określonej wartości, umiejscawianej w obrębie tej kategorii. Dr hab. Michał Biliński zaznaczył, że wykonywanie zawodów zaufania publicznego może odbywać się w ramach podejmowania działalności gospodarczej (np. w formie działalności jednoosobowej albo w spółce), co oznacza, że stosowne restrykcje odnoszące się do warunków świadczenia takiego zawodu mogą być tym samym uzasadniane w oparciu o art. 22 Konstytucji RP.

Dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. UKZ przedstawił wystąpienie *Ewolucja prawa gospodarczego publicznego na tle aktywności profesora Andrzeja Powalowskiego – wybrane obszary*. Odwołał się w nim do historii i ewolucji prawa gospodarczego publicznego. Wskazał, że postępująca komplikacja życia społeczno-gospodarczego, wielość realizowanych w tym obszarze celów publicznych, wielopłaszczyznowe układy stosunków prawnych, współczesne wyzwania oraz zagrożenia geopolityczne powodują wzrost ilości środowiskowych ograniczeń i zakresu regulacji. Prelegent zaznaczył przy tym, że choć zmienił się świat wokół, nie zmienił się Pan Profesor Andrzej Powalowski. Przywołał w tym miejscu kilka wspomnień związanych z Panem Profesorem.

Dr Maciej Etel z Uniwersytetu w Białymstoku wygłosił referat pt. *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim – kilka uwag, refleksji i postulatów*. Mówca wskazał, że przedsiębiorca jest obiektem szerokiego zainteresowania ze strony wielu dziedzin nauki. Każda z nich ma jednak własne powody, dla których wyraża swoje nim zainteresowanie, a przez to – pojęcie przedsiębiorcy jest różnie rozumiane. Nie jest ono jednolite nawet w obrębie danej dziedziny. Taka sytuacja ma miejsce w szczególności w naukach ekonomicznych i prawnych. Nie oznacza to jednak, że przedsiębiorcę jednoznacznie interpretuje się w socjologii, politologii bądź w naukach humanistycznych. Dr Maciej Etel zaznaczył przy tym, że znamienne jest także i to, że dla jednych dziedzin nauki ważniejsze jest przedmiotowe ujmowanie przedsiębiorcy i postrzeganie go przez pryzmat przedsiębiorstwa (np. w naukach humanistycznych i części nauk ekonomicznych). Natomiast dla innych nauk istotniejsze zdaje się ujęcie podmiotowe, czyli ujęcie odnoszące się do przedsiębiorcy jako

podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo. Różnice w podejściu przedmiotowym i podmiotowym są dlatego istotne, że inne cechy (właściwości) pozwalają odróżnić przedsiębiorstwa, a jeszcze inne charakteryzują przedsiębiorcę. Wystąpienie dr. Macieja Etela podkreśliło znaczenie i rolę badań Pana Profesora Powalowskiego w obszarze pojęć „przedsiębiorca” i „działalność gospodarcza”.

Dr hab. Michał Krzykowski, prof. UWM wygłosił referat pt. *Artykuł 102 TfUE jako podstawa kontroli koncentracji przedsiębiorstw*. Prelegent wskazał, że w dotychczasowej praktyce przyjęło się, że podstawowym instrumentem kontroli koncentracji o wymiarze wspólnotowym jest mechanizm przewidziany w rozporządzeniu 2004/139/WE. Jego istotą jest dokonywana przez KE uprzednia kontrola koncentracji oceniana z perspektywy znacznego zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku lub znacznej jego części. Koncentracje natomiast, które nie przekraczały progów ilościowych przewidzianych w prawie unijnym czy krajowym, zasadniczo pozostawały poza systemem kontroli. Pewną zmianę podejścia w tym zakresie przyniósł jednak wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-449/21 *Towercast*. W praktyce potwierdza on możliwość zastosowania (przez krajowe organy ochrony konkurencji) art. 102 TfUE w celu oceny koncentracji niemających przymiotu „wspólnotowych” czy nawet „krajowych” w trybie kontroli *ex post*. Kwestia ta może jednak budzić pewne wątpliwości, ponieważ dotychczasowa praktyka wskazywała, że przepisy dotyczące zakazu nadużywania pozycji dominującej do oceny danej koncentracji stosowane były incydentalnie i dotyczyły innego stanu prawnego. Celem artykułu jest zatem wyjaśnienie wzajemnych relacji pomiędzy przepisami wynikającymi z rozporządzenia a TfUE, w tym zwłaszcza ich charakteru prawnego, funkcji, celów oraz skutków.

Po tym wykładzie nastąpiła dyskusja oraz podsumowanie obrad przez dr hab. Ewę Szewczyk, prof. UZ.

Na zakończenie konferencji dr hab. Maciej Nyka, prof. UG podsumował dotychczasowe osiągnięcia prof. dr. hab. Andrzeja Powalowskiego w sferze naukowej oraz w środowisku prawniczym, które stanowią zapowiedź przyszłych, równie imponujących sukcesów. Jubilat podziękował wszystkim przybyłym na konferencję i podzielił się kilkoma historiami z życia zawodowego.

Hanna Wolska*

Magdalena Jaś-Nowopolska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.3.47.10>

* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-9806-6336>, e-mail: hanna.wolska@prawo.ug.edu.pl

** Justus Liebig University Giessen, Germany | Uniwersytet Justusa Liebiga w Giessen, Niemcy, <https://orcid.org/0000-0002-0278-8335>, e-mail: Magdalena.Jas-Nowopolska@recht.uni-giessen.de

Sprawozdanie z realizacji fazy A projektu badawczego GOSPOSTRATEG

Od 1 września 2023 r. do 31 maja 2024 r. Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego realizował I etap (fazę A) projektu badawczego GOSPOSTRATEG (GOSPOSTRATEG9/001G/2) pt. „Opracowanie założeń zintegrowanego systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy ratowniczej dla faz: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności”, na podstawie umowy zawartej z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Projekt ten realizowany jest wspólnie z następującymi konsorcjantami: Akademią Pożarniczą (Lider projektu), Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej, Akademią Sztuki Wojennej oraz Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy. Faza A to I etap projektu, który zaplanowany jest na okres 36 miesięcy. Jego zadaniem była analiza prawna regulacji związanych z konstrukcją i funkcjonowaniem planów ratowniczych, a efektem – pierwszy kamień milowy projektu: „Raport z analizy stanu prawnego”. Pozostałe zadania obejmują:

- Opracowanie wymagań techniczno-użytkowych, metodyk badawczych oraz wytycznych projektowych dla systemów powiadamiania, ostrzegania i alarmowania wykorzystywanych na potrzeby ochrony ludności.
- Przygotowanie rozwiązań nowej organizacji materiałów planistycznych dla szczebli terenowych.
- Budowę klasyfikacji dziesiętnej działań ratowniczych i testowanie procedur, w zakresie wsparcia jednostek ochrony przeciwpożarowej i administracji terenowej przez Siły Zbrojne RP.
- Przygotowanie platformy do testów symulacji wirtualnej.
- Zaproponowanie kompletu rekomendacji prawnych umożliwiających włączenie do systemu prawnego rozwiązań powstałych w efekcie realizacji projektu.
- Opracowanie programu (procedury) atestacji, programu (procedury) audytów odbiorowych/metodologii odbioru, projektów propozycji zapisów prawnych w zakresie atestacji.
- Przeprowadzenie pilotażu budowy dokumentacji planistycznej według projektowanych wzorców.
- Udział merytoryczny w pilotażu budowy dokumentacji planistycznej.
- Sformułowanie rekomendacji celów projektowych.

W ramach realizowanej fazy A kierownictwo projektu ze strony Uniwersytetu Wrocławskiego: prof. dr hab. Karol Kiczka (kierownik projektu), prof. dr hab. Tadeusz Kocowski (lider merytoryczny projektu), dr Michał Raduła (zastępca kierownika projektu), zorganizowało spotkania mające na celu uzgodnienie kwestii organizacyjnych i merytorycznych. Na szczególną uwagę zasługują dwa z nich, z 8 listopada 2023 r. oraz z 24 stycznia 2024 r.

Pierwsze spotkanie zorganizowano na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Uczestniczyli w nim przedstawiciele konsorcjum, którzy zostali uroczystie przywitani przez prof. dra hab. Roberta Olkiewicza (Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego), dra hab. Jacka Przygodzkiego, prof. UW

(Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii), dra hab. Piotra Lisowskiego, prof. UWrocław (członka Komitetu sterującego projektem) oraz dra hab. Jerzego Korczaka, prof. UWrocław (Dyrektora Instytutu Nauk Administracyjnych). Podkreślili oni walor interakcji Uniwersytetu Wrocławskiego z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym z administracją bezpieczeństwa wewnętrznego. Część merytoryczną spotkania poprowadzili prof. dr hab. Karol Kiczka, zwracający uwagę na korzyści płynące z projektu zarówno dla organizacji, jak i dla społeczeństwa, oraz dr hab. inż. Bożena Kukfisz, prof. Akademii Pożarniczej (kierownika projektu), która przedstawiła podział ról w projekcie między poszczególnych członków konsorcjum oraz związane z tym cele. Spotkanie uzupełniły zarówno wystąpienie prof. dra hab. Tadeusza Kocowskiego, który wskazał na założenia i wstępne wyniki analizy pierwszej fazy projektu, jak i żywiłowa dyskusja przedstawicieli konsorcjantów, pozwalająca na wyznaczenie kierunków współpracy i przedstawienie wzajemnych oczekiwań, co miało szczególne znaczenie w kontekście realizacji projektu angażującego przedstawicieli różnych środowisk. Szczególnie podkreślono konieczność uporządkowania planów z zakresu ochrony ludności, a także potrzebę przejrzystego określenia zadań oraz roli centrów i zespołów zarządzania kryzysowego.

Drugie ze wskazanych spotkań odbyło się w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu. Zostało ono otwarte przez st. bryg. mgra inż. Marka Hajduka p.o. Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, st. bryg. mgra inż. Bogusława Bruda, Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego PSP we Wrocławiu, dra hab. Jacka Przygodzkiego prof. UWrocław oraz prof. dra hab. Karola Kiczkę. Założenia badawcze przedstawił z kolei prof. dr hab. Tadeusz Kocowski.

Zasadniczym punktem spotkania było wygłoszenie czterech referatów merytorycznych. Pierwszy z referatów, mgr Jakub Czudiak, wykonawca projektu ze strony UWrocław, pracownik Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, a także Tauron Polska Energia S.A., przedstawił problematykę planów zarządzania kryzysowego. Z kolei funkcjonowanie Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego dla Województwa Dolnośląskiego stanowiło przedmiot wystąpienia mgr Darii Cetnarowskiej, Kierownika Oddziału Ratownictwa Medycznego w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Zagadnienia związane z realizacją wojewódzkiego oraz powiatowego planu ratowniczego przybliżył st. kpt. Radosław Zadorożny z Wydziału Operacyjnego Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu, natomiast ostatni prelegent, kpt. Michał Cemka z Wydziału Operacyjnego Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu, omówił problematykę wewnętrznych i zewnętrznych planów ratowniczych, dotyczących zakładów wysokiego ryzyka powstania awarii przemysłowej. Zarówno w referatach, jak i w dyskusjach po nich następujących poruszono wiele wątków związanych ze stosowaniem planów, co pozwoliło wykonawcom projektu ze strony Uniwersytetu Wrocławskiego na uzyskanie praktycznej wiedzy, w szczególności ze sfery tworzenia i stosowania planów ratowniczych, w celu właściwego wykonania zadań badawczych w ramach projektu. Podjęto także analizę poszczególnych zagrożeń, procedur i zakresu działania organów administracji publicznej w sferze ochrony ludności oraz stopnia szczegółowości planów ratowniczych.

Omówione spotkania towarzyszyły innym działaniom podejmowanym w fazie A projektu. W ramach prac merytorycznych dokonano analizy prawnej dotyczącej w szczególności podstawowych pojęć oraz podmiotów związanych z ochroną przeciwpożarową i ochroną ludności. Przeprowadzono także badania naukowe związane z generalnym charakterem planów ratowniczych jako aktów planowania w prawie publicznym. Przedmiotem dokładnej weryfikacji prawnej objęto kwestie planów zarządzania kryzysowego, planów ratowniczych w krajowym systemie ratownictwa medycznego, planów powiadamiania ratowniczego, systemów alarmowych, a także planów obronnych i świadczeń na rzecz obrony. Efekty tych prac ujęte zostały w Raporcie końcowym liczącym ponad 300 stron.

Treść Raportu końcowego objęła przede wszystkim:

- Ochronę przeciwpożarową i ochronę ludności, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - ogólnych informacji o źródłach prawa w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności,
 - kwestii pojęciowych, terminologicznych i definicyjnych,
 - celów zastanych regulacji prawnych w tym obszarze,
 - przedmiotu i podmiotów ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności,
 - charakterystyki jednostek ochrony przeciwpożarowej,
 - ochotniczej straży pożarnej jako organizacji społecznej.
- Plany zarządzania kryzysowego, Plany ratownicze w krajowym systemie ratownictwa medycznego, Plany operacyjno-ratownicze, a także Plany z zakresu ratownictwa medycznego, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - zakresu podmiotowego i przedmiotowego danego planu,
 - procedury podejmowania planu – fazy, przyjęcie, trwanie, zmiana, zakończenia, a także jego publikacji,
 - relacji do pozostałych planów – wzajemne powiązania,
 - statusu prawnego planu,
 - możliwości realizacji planu, mając na uwadze sposób ich finansowania,
 - kontroli i nadzoru nad realizacją planu,
 - kwestii alarmowania i powiadamiania o zagrożeniu w świetle przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
 - wykorzystania Sił Zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym,
 - szczególnych form udzielania pomocy dla społeczności lokalnej w ramach zarządzania kryzysowego,
 - prowadzenia dokumentacji działań ratowniczych oraz dokumentacji funkcjonowania KSRG,
 - współpracy w ramach posiadania sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
 - kierowania działań i działań jednostek będących podmiotem krajowego systemu ratownictwa medycznego,
 - relacji występujących pomiędzy planami operacyjno-ratowniczymi a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,

- ochrony środowiska i infrastruktury krytycznej w planach operacyjno-ratowniczych,
- oceny funkcjonowania wojewódzkich planów systemu PRM w praktyce.
- Plany powiadamiania ratowniczego, systemy alarmowe i ich rolę w procesie ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności. W tym zakresie wskazano na zakres podmiotowy, problematykę numeru 112 w Unii Europejskiej, system powiadamiania ratunkowego w ochronie przeciwpożarowej i kwestię operatorów numerów alarmowych.
- Plany obronne na rzecz obrony w następujących przepisach prawa:
 - w Ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny,
 - w Ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych,
 - w Ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia,
 - w Ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.
- Świadczenia na rzecz obrony/świadczenia na rzecz ochrony ludności/świadczenia w ramach ochrony przeciwpożarowej, które zbadano m.in. poprzez:
 - analizę prawną powyższych świadczeń w odniesieniu do relacji z konstytucyjnoprawnymi uwarunkowaniami w zakresie ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela,
 - kwestię świadczenia na rzecz obrony a obowiązku obrony Ojczyzny,
 - wzajemne powiązania świadczeń na rzecz obrony i świadczeń na rzecz ochrony ludności.
- Ochronę przeciwpożarową a ochronę ludności w planach obronnych:
 - świadczenia na rzecz obrony,
 - świadczenia osobiste w czasie pokoju,
 - świadczenia rzeczowe w czasie pokoju,
 - świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny,
 - świadczenia szczególne,
 - świadczenia w ramach ochrony przeciwpożarowej,
 - świadczenia w ramach ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Raport końcowy przygotował zespół wykonawców: dr hab. Renata Babińska-Górecka, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski), mgr Jakub Czudiak (Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Tauron Polska Energia S.A.), dr hab. Jan Gola (Uniwersytet Wrocławski), dr hab. Krzysztof Horubski, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski), st. bryg. w st. spocz. Andrzej Jaroszek (były Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu), dr hab. Jacek Kaczor (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Karol Kiczka (Kierownik Projektu ze strony UWr), mgr Edyta Kluczyńska (Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze), prof. dr hab. Tadeusz Kocowski (Lider merytoryczny Projektu ze strony UWr), dr hab. Rafał Kowalczyk, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski), dr hab. Witold Małeck (Uniwersytet Wrocławski), dr Justyna Mielczarek-Mikołajów (Uniwersytet Wrocławski), dr Andrzej Pakuła (emerytowany adiunkt Uniwersytetu Wrocławskiego), dr Mateusz Paplicki (Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu), dr hab. Jacek Przygodzki, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski), dr Michał Raduła (Zastępca Kierownika Projektu ze strony UWr), st. bryg. w st. spocz. Stanisław Ręclawowicz (były Dyrektor Biura

Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej), dr hab. Karolina Stopka, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski).

Pierwsza faza projektu została podsumowana 22 maja 2024 r. na spotkaniu wykonawców projektu badawczego GOSPOSTRATEG ze strony Uniwersytetu Wrocławskiego. Dzięki temu było możliwe przedstawienie w szczególności najważniejszych konkluzji wynikających z zakończenia fazy A oraz złożenie podziękowań za zaangażowanie i wykonaną pracę. Jednocześnie nawiązano do dalszych zadań wynikających z projektu badawczego GOSPOSTRATEG dla Uniwersytetu Wrocławskiego.

Natomiast 27 maja 2024 r. Raport końcowy został wysłany do Lidera projektu (Akademii Pożarniczej) – na ręce Kierownik Projektu: bryg. dr hab. inż. Bożeny Kukfisz, prof. uczelni.

*Justyna Mielczarek-Mikołajów**

*Michał Raduła***

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.3.47.11>

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-8706-2930>, e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl.

** University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-9527-966X>, e-mail: michal.radula@uwr.edu.pl.

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9 772720 244408

03