



Studia Prawa Publicznego

2024 • NR 4 (48)



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

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 4 (48)

UNIWERSYTET
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



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
TREVO – MARTINS

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. 12,5. Ark. druk. 13,00

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ BORECKI, <i>Wykonanie i respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane zagadnienia w ujęciu krytycznym</i>	9
JOANNA ABLEWICZ, <i>Wpływ administracji publicznej na funkcjonowanie instytucji kultury – aspekty organizacyjne</i>	37
KAROL MAĆKOWIAK, <i>Przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech</i>	59
ŁUKASZ NASIADKA, <i>Potencjał mediacyjny spraw administracyjnych</i>	81
MARCIN SIKORA, <i>Krytyczna analiza propozycji dekryminalizacji przestępstwa zniesławienia</i>	99
AGNIESZKA MAREK-BIELAWSKA, <i>Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa</i>	135

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

MATEUSZ KOWALEWSKI, <i>Strategia rozwoju gminy jako główne narzędzie służące do prowadzenia polityki rozwoju – analiza wybranych zagadnień</i>	163
--	-----

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Zuzanna Cupriak, <i>Prawne pojęcie płci człowieka</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA).....	179
--	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Daniel Klimovský, Silvana Secinaro, Martina Benzoni Baláž, Valerio Brescia, <i>Participatory Budgeting as a Democratic and Managerial Innovation: Recent Trends and Avenues for Further Research</i> (Budżetowanie partycypacyjne jako demokratyczna i zarządcza innowacja : najnowsze trendy i kierunki przyszłych badań), „Central European Journal of Public Policy” 2024, vol. 18, no.1 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	188
--	-----

Richard Pomahač, <i>Artificial Public Administration – Myth or Reality?</i> (Sztuczna administracja publiczna – mit czy rzeczywistość?), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	192
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z konferencji poświęconej pamięci Profesor Aurelii Nowickiej „Koncepcja prawa podmiotowego a potrzeby współczesnego obrotu prawnego”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 18 października 2024 r. (opr. JAKUB KĘPIŃSKI, KATARZYNA KŁAFKOWSKA-WAŚNIEWSKA, AGNIESZKA PYRZYŃSKA)	195
Recenzenci współpracujący z czasopismem w roku 2024	203
Artykuły i inne teksty opublikowane w roku 2024	205

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

PAWEŁ BORECKI, <i>Implementation and respect of the Polish Concordat of 1993. Selected issues from a critical perspective</i>	9
JOANNA ABLEWICZ, <i>Impact of public administration on the functioning of cultural institutions – organizational aspects</i>	37
KAROL MAĆKOWIAK, <i>Prerequisites for the participation of environmental organisations in environmental proceedings in Poland and Germany</i>	59
ŁUKASZ NASIADKA, <i>Mediation potential of administrative cases</i>	81
MARCIN SIKORA, <i>A critical analysis of the proposal to decriminalise the crime of defamation</i>	99
AGNIESZKA MAREK-BIELAWSKA, <i>The instrumental role of state procurement policy</i>	135

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

MATEUSZ KOWALEWSKI, <i>Local development strategy as a form of conducting development policy – an analysis of the issue</i>	163
---	-----

III. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Zuzanna Cupriak, <i>The legal concept of human gender</i> , Series: Legal Monographs, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	179
---	-----

Review of foreign law journals

Daniel Klimovský, Silvana Secinaro, Martina Benzoni Baláž, Valerio Brescia, <i>Participatory dgeting as a Democratic and Managerial Innovation: Recent Trends and Avenues for Further Research</i> , "Central European Journal of Public Policy" 2024, vol. 18, no. 1 (by KAROL DĄBROWSKI)	188
Richard Pomahač, <i>Artificial Public Administration – Myth or Reality?</i> , "Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2024, vol. 70, no. 2 (by KAROL DĄBROWSKI)	192

IV. REPORTS AND INFORMATION

Report on the conference in memory of Professor Aurelia Nowicka "The concept of subjective law and the needs of contemporary legal transactions", held at the Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań, 18 October 2024 (by JAKUB KĘPIŃSKI, KATARZYNA KŁAFKOWSKA-WAŚNIEWSKA, AGNIESZKA PYRZYŃSKA)	195
Reviewers collaborating with the Journal in 2024	203
Papers and other texts published in 2024	205

I. ARTYKUŁY

Paweł Borecki*

Wykonanie i respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane zagadnienia w ujęciu krytycznym

Implementation and respect of the Polish Concordat of 1993. Selected issues from a critical perspective

Abstract. Since the preparation of a critical report in 2012 on the respect for the Polish Concordat of 1993, the factual and legal situation in this area has not improved until the present day. Moreover, new circumstances have arisen, indicating the failure to implement the Treaty and its violation. These negative phenomena concerned the leading principles of the agreement with the Vatican, but also the specific detailed provisions of the agreement in question. They intensified between 2015 and 2023. This was committed by both the state authorities and the church side, including even the Holy See.

In practice, the Concordat of 1993 has a kind of symbolic function, because it indicates the special position of Catholicism and the Catholic Church in Poland after 1989. It also plays a guarantee role, but to a limited extent. Its normative function is clearly reduced. The Treaty does not regulate a number of key issues for Catholics and church institutions in Poland. The agreement with the Vatican has not yet been supplemented by additional agreements between the Parties or agreements between the Government of the Republic of Poland and the authorized Polish Episcopal Conference.

The Concordat did not ensure the loyalty of the domestic institutional Church to the system of a democratic state under the rule of law. The period 2015–2023, however, saw an instrumentalization of religion and the Church by the political decision-makers of the time, contrary to the fundamental principles of this system.

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

The limited degree of implementation and compliance with the 1993 Treaty is evidence of the low legal culture in religious matters in the Third Republic. No improvement in this area should be expected in the near future.

Keywords: Concordat – Constitution of the Republic of Poland – Holy See – separation of state and church – Second Vatican Council

Wprowadzenie

Współczesny polski Konkordat¹ został podpisany 28 lipca 1993 r.² Traktat ratyfikowano 23 lutego 1998 r.³ po burzliwej i stosunkowo długiej publicznej debacie⁴. Wszedł on w życie 25 kwietnia 1998 r. Obie układające się strony zobowiązane są, zgodnie z zasadą prawa międzynarodowego, czy wręcz prawa naturalnego: *pacta sunt servanda*, przestrzegać postanowień i zmierzać do pełnego urzeczywistnienia jego norm. Zgodnie z art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r.⁵, „[k]ażdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”. W szczególności „[s]trona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu” (art. 27). Ponadto władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej są zobligowane do respektowania postanowień umowy na mocy art. 9 oraz art. 25 ust. 4 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁶ W myśl pierwszego –

¹ Artykuł jest dalszym ciągiem, swoistą drugą częścią raportu przygotowanego przez autora dla Instytutu Spraw Publicznych pt. *Respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane problemy*, Warszawa 2012. Por. także: *Konkordat. Ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, pod red. P. Krocza, Kraków 2014.

² Tuż po podpisaniu Traktatu zaczęła rozwijać się, bardzo bogata już dziś, literatura m.in. naukowa i popularnonaukowa, autorstwa tak zwolenników, jak i krytyków tegoż układu (zob. np. J. Wiślocki, *Konkordat polski 1993. Tak czy nie?*, Poznań 1993). Nie sposób przytoczyć wszystkich z tych pozycji w niniejszej pracy. Z pośród opublikowanych w ostatnich latach monografii naukowych należy wymienić m.in.: J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013; *Konkordat. Ocena z perspektywy...*; *Konkordaty polskie. Historia i współczesność*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019; *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.

³ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318), dalej „Konkordat” lub „Traktat”.

⁴ Kalendarium prac nad przygotowaniem i ratyfikacją polskiego Konkordatu z 1993 r. zob. W. Góralski, *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

⁵ Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

bardziej ogólnego – z wymienionych przepisów „Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Druga, szczegółowa regulacja stanowi obligatoryjnie, iż „[s]tosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy”. Oba przepisy wyrażają normy o charakterze imperatywnym.

Konkordat jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie⁷ zajmuje wysokie miejsce w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, tzn. bezpośrednio po Konstytucji RP, a niejako przed ustawami. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej postanowienia Traktatu ze Stolicą Apostolską mają pierwszeństwo przed odpowiednimi ustawami, jeśli ustaw nie da się pogodzić z tą umową. Jeszcze wyższą rangę nadał Konkordatowi z 1993 r. Trybunał Konstytucyjny w kontrowersyjnym orzeczeniu z 2 grudnia 2009 r.⁸ w sprawie konstytucyjności wliczania oceny z religii do średniej ocen na świadectwie szkolnym⁹. W uzasadnieniu wyroku m.in. stwierdzono bezpodstawnie, że „[p]rzepisy ratyfikowanego konkordatu stały się nie tylko częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, o wyższej mocy obowiązywania niż przepisy ustawowe, ale zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej”. Gwoli ścisłości należy jednak zaznaczyć, iż w rzeczywistości fakt podpisania w 1993 r. Konkordatu oraz naczelne zasady tegoż Traktatu zdeterminowały, jeszcze przed jego ratyfikacją, brzmienie odpowiednich postanowień art. 25 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁰

Po ratyfikacji Konkordat z 1993 r. stał się także częścią partykularnego polskiego prawa kościelnego (kanonicznego). Jest aktem mającym pierwszeństwo przed postanowieniami Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.¹¹ oraz innymi aktami prawa miejscowego Kościoła Katolickiego

⁷ Ustawa z dnia 8 I 1998 r. o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. 1998 Nr 12, poz. 42).

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2 XII 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.

⁹ Zob. m.in.: J. Szymanek, *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 95–96 i n.

¹⁰ Zob. szczegółowo: P. Borecki, *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 205–381; zob. także: J. Turowicz, *Konkordat*, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 3.

¹¹ Zob. *Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego*, [stan prawny na dzień 18 V 2022 r.], Poznań 2022, dalej „KPK”.

w Polsce¹². Długoletnie i usilne zabiegi Stolicy Apostolskiej, polskich biskupów oraz środowisk laikatów katolickiego, wreszcie partii politycznych o orientacji chrześcijańskiej czy konfesyjnej dawały podstawy do przewidywań, że Traktat z 1993 r. zostanie wykonany i będzie przestrzegany. W końcowych klauzulach ratyfikacyjnych Prezydent RP w imieniu państwa polskiego stwierdził m.in., że Konkordat został uznany za słuszny zarówno w całości, jak w każdym ze swych postanowień i będzie niezmiennie zachowywany. Minister Spraw Zagranicznych 29 lipca 1999 r. wydał nawet oświadczenie o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską¹³.

Przy wykładni odpowiednich postanowień Traktatu z 1993 r., w konsekwencji – przy ocenie ich wykonania lub respektowania, należy uwzględnić Deklarację Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.¹⁴ (zwaną też „Deklaracją wyjaśniającą Rządu RP”). Był to formalnie akt co prawda jednostronny, ale – jak głosi sama jego treść – wydany „w uzgodnieniu” ze Stolicą Apostolską, czyli po osiągnięciu wzajemnej aprobaty Stron. Fakt owego uzgodnienia treści Deklaracji wyjaśniającej Rządu RP z Watykanem potwierdzają także opublikowane materiały archiwalne pochodzące z polskich ministerstw: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹⁵. Deklaracja wyjaśniająca Rządu RP winna być traktowana jako kontekst interpretacyjny Konkordatu z 1993 r. w rozumieniu art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁶. Przy wykładni tegoż układu, zgodnie z art. 31 ust. 3

¹² Zob. Kan. 3 KPK oraz W. Góralski, *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 178.

¹³ Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 VII 1999 r. w sprawie wykonania Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. 1999 Nr 63, poz. 727).

¹⁴ Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 I 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IV 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 VII 1993 r. (M.P. 1998 Nr 4, poz. 51).

¹⁵ Zob. *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009, s. 231–250 i *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, C. Janik, Warszawa 2011, s. 108–114, 142–146.

¹⁶ Por. szerzej: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 52.

lit. b Konwencji wiedeńskiej z 1969 r., należy także uwzględnić każdą późniejszą praktykę stosowania Traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji.

W istocie rzeczy Deklaracja Wyjaśniająca Rządu RP poważnie modyfikuje niektóre właściwe postanowienia układu ze Stolicą Apostolską. Niestety ów akt prawny nie precyzuje dostatecznie w swym pkt 1 kluczowych zasad umowy – niezależności i autonomii państwa i Kościoła w swoim zakresie. Co więcej, odwołanie się przez Strony w tym przepisie do dotychczasowej praktyki wzajemnych odniesień od 1989 r. może być interpretowane jako próba legitymizacji działań faktycznych i aktów prawnych nie zawsze zgodnych z zasadą rozdziału Kościoła oraz państwa czy zasadą neutralności religijno-światopoglądowej tegoż¹⁷. Owo szczegółowe uzgodnienie bardziej zaciemnia, niż rozjaśnia wykładnię art. 1 Konkordatu z 1993 r.

Wspomniana Deklaracja uzyskała całkiem trwałe poparcie ze strony kolejnych gabinetów III RP i to pomimo, że po wyborach parlamentarnych w dniu 21 września 1997 r.¹⁸ nastąpiła zasadnicza zmiana koalicji rządowej. Omawiany akt przyjął: (1) rząd pod przewodnictwem W. Cimoszewicza, będący emanacją koalicji lewicowo-centrowej, tzn. Sojuszu Lewicy Demokratycznej (jako federacji ugrupowań lewicowych pod przewodnictwem Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, a opublikował w jednym z centralnych, oficjalnych dzienników publikacyjnych, zatem podtrzymał swe poparcie, (2) rząd na czele z premierem J. Buzkiem, opierający się na koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność” oraz Unii Wolności. Była to już koalicja ugrupowań prawicowych, a wręcz konfesyjnych w części.

Po upływie 26 lat od wejścia w życie Konkordatu można jednak ponad wszelką wątpliwość stwierdzić, że zapewnienia Prezydenta RP z 23 lutego 1998 r. nie zostały urzeczywistnione w istotnej mierze. Tytuł aktu prawnego wydanego 29 lipca 1999 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wprowadza w błąd, gdyż jest zdecydowanie nieadekwatny do jego treści, zatem wadliwy legislacyjnie. Oświadczenie Ministra odnosi się tylko do realizacji jednego (!) przepisu – art. 15

¹⁷ Pkt 1 Deklaracji Rządu stwierdza m.in.: „Zasada wyrażona w artykule 1, według której Państwo i Kościół są niezależne i autonomiczne, jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat” [podk. – P.B.].

¹⁸ Zob. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 25 VII 1997 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP (Dz.U. 1997 Nr 67, poz. 422).

ust. 2 Konkordatu¹⁹. Analiza praktyki stosunków między państwem a Kościołem, w tym zwłaszcza działalności prawotwórczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiednich władz Kościoła Katolickiego na czele ze Stolicą Apostolską pozwala podtrzymać tezę postawioną przed laty, że polski Konkordat z 1993 r. nadal nie został wykonany w szeregu istotnych swoich postanowień. Został także niejednokrotnie naruszony. Stało się to z przyczyn leżących zarówno po stronie władz Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Kościoła Katolickiego.

1. Naruszenia głównych zasad Traktatu z 1993 r.

Fundamentalne zasady współczesnego rodzimego Konkordatu wyrażone zostały w jego art. 1. Treść tego przepisu wykazuje czytelny wpływ Konstytucji duszpasterskiej Soboru Watykańskiego II *O Kościele w świecie współczesnym* (pkt 76)²⁰. Owymi zasadami są: niezależność oraz autonomia państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) i Kościoła w swoich dziedzinach, a także ich współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. W swej istocie wymienione zasady odzwierciedlają koncepcję rozdziału organizacyjnego i funkcjonalnego obu wymienionych instytucji. Ma to być zarazem rozdział względny, a nie separacja, zakładająca pozbawione realizmu społeczno-politycznego ignorowanie drugiej strony. Co więcej, odrębność państwa i Kościoła, zatem „zdrowy” dystans między nimi, winna łączyć się ze współdziałaniem w celach niepartykularnych, a zarazem nieposiadających wyłącznie znamion bieżących. Art. 1 Konkordatu z 1993 r. wyraża w sumie ideę relatywnego partnerstwa Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego.

Już po ratyfikacji Konkordatu z 1993 r. doszło do wyraźnego naruszenia zasady niezależności od siebie państwa i Kościoła w swoim

¹⁹ Całkiem obszernym załącznikiem do oświadczenia MSZ z 26 VII 1999 r. jest zawarta w dniu 1 VII 1999 r. na podstawie art. 15 ust. 2 Konkordatu umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe.

²⁰ Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje. Polski tekst. Nowe tłumaczenie*, Poznań 2002, s. 592. Szerzej nt. aktualnej interpretacji tego fragmentu konstytucji soborowej zob. m.in.: S. Adamiak, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*, w: *Żywe dziedzictwo Soboru. Komentarze do tekstów Vaticanum II*, pod red. R.J. Woźniaka, P. Roszaka, Kraków 2023, s. 234–236.

zakresie, a to w wymiarze organizacyjno-personalnym. Wysokie stanowiska rządowe piastowały bowiem osoby zaangażowane w sposób ponadprzeciętny w funkcjonowanie struktur organizacyjnych Kościoła. R. Giertych – w latach 2006–2007 minister edukacji narodowej i Wiceprezes Rady Ministrów, a zarazem poseł na Sejm RP IV, V oraz X kadencji – to supernumerariusz prałatury personalnej Opus Dei. W latach 2006–2011 dyrektorem Biura Analiz Sejmowych, a w latach 2011–2014 podsekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości głównie w okresie ministerium J. Gowina był M. Królikowski, oblat zakonu benedyktyńskiego. Numerariuszem Opus Dei był podsekretarz stanu w latach 2019–2023, a w 2023 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – M. Romanowski. To także poseł na Sejm RP X kadencji. Wskazane trzy – ewidentne – przykłady zdają się jednak wskazywać na szersze i potencjalnie niebezpieczne zjawisko w ramach aparatu państwowego, kształtujące się od 1989 r. Rodzą się bowiem w związku z tym wątpliwości co do zachowania konstytucyjnego wymogu bezstronności, czyli neutralności wysokich funkcjonariuszy państwowych w sprawach religijno-światopoglądowych (zob. art. 25 ust. 2 Konstytucji RP), realizacji przez nich interesu publicznego, nie zaś interesu partykularnego – konfesyjnego, czy nawet ochrony informacji niejawnych. Ryzyko tzw. konfliktu interesów było lub jest w tego rodzaju przypadkach ewidentne.

Jako fenomen polityczno-społeczny, sprzeczny z konkordatową i konstytucyjną zasadą wzajemnej niezależności państwa i Kościoła trzeba ocenić objęcie w czerwcu 2021 r. przez emerytowanego abp. L.S. Głódzia stanowiska sołtysa Piasków we wsi Bobrówka. Sołtys wykonuje władzę publiczną (świecką). Jest organem wykonawczym sołectwa – jednostki pomocniczej gminy, zwłaszcza egzekwuje podatki: rolny i leśny. Działanie abp. S.L. Głódzia jest zatem także sprzeczne z Kan. 285 § 3 KPK²¹. Duchownym zabrania się bowiem przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w wykonywaniu władzy świeckiej²². Zakaz powyższy ma charakter bezwzględny i nie może być uchylony przez kościelne prawo partykularne (krajowe). Arcybiskupa nie spotkała jednak żadna sankcja prawno-kanoniczna, pomimo że

²¹ Zob. szerzej: F. Pańczyk, *Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 4, s. 129–144.

²² Por. *Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, pod red. P. Majera, Warszawa 2023, s. 216.

w preambule analizowanego Traktatu Stolica Apostolska stwierdziła, że uwzględniła m.in. przepisy prawa kanonicznego²³.

Jako niezgodną z konkordatową (i konstytucyjną) zasadą współdziałania państwa i Kościoła dla rozwoju (dobra) człowieka należy ocenić szczegółową treść instrukcji Nuncjatury Apostolskiej w Polsce z 9 grudnia 2021 r. pt. „Wskazania dotyczące współpracy ze świeckim wymiarem sprawiedliwości”²⁴, skierowanej do ordynariuszy diecezjalnych i zakonnych. Zgodnie z tym aktem prawidłowym sposobem ewentualnego udostępniania polskiemu świeckiemu wymiarowi sprawiedliwości dokumentacji dotyczącej sprawców nadużyć seksualnych wobec osób małoletnich czy bezbronnych jest procedura międzynarodowej pomocy prawnej, realizowana na drodze dyplomatycznej. Zgodnie z tym pismem Stolica Apostolska chętnie oferuje swoją współpracę sądową innym państwom w oparciu o zasady międzynarodowej kurtuazji, wzajemności i na podstawie ratyfikowanych traktatów, pod warunkiem że wnioski o taką współpracę spełniają wszystkie formalne i merytoryczne wymogi ustanowione przez zwyczaj międzynarodowy, a dotyczące takiej formy pomocy prawnej. Wnioski o pomoc prawną powinny zawierać możliwie dokładne wskazanie konkretnych faktów, w odniesieniu do których prowadzone jest postępowanie, a także istotnych elementów, które w związku z nimi są badane, oraz uzasadnionych powodów, dla jakich wnioski o pomoc prawną jest kierowany do Stolicy Apostolskiej. Ma to umożliwić właściwym organom Stolicy Apostolskiej ocenę wniosku pod kątem jego sensowności, zasadności i przydatności do celów procesowych. Zapowiedziano, że nie będą uwzględniane wnioski ogólnikowe, pozbawione elementów umożliwiających właściwym organom ocenę ich sensowności, zasadności i przydatności.

W praktyce instrukcja umożliwia wydłużenie postępowania karnego w Polsce na czas bliżej nieokreślony. Jest to wyraźnie sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej: akt Nuncjatury uzależnia jego przebieg od uznania podmiotu zagranicznego; nie przewiduje żadnej procedury

²³ Kodeks Prawa Kanonicznego nie zapewnia bowiem skutecznej sankcji za naruszenie swego Kan. 285 §3 (zob. ogólny Kan. 1399 KPK); por. *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży*, pod red. J. Krukowskiego, Poznań 2005, s. 109–110. Zachowanie abp. L.S. Głódzia może być zatem ukarane sprawiedliwą karą, ale tylko wtedy, gdy przemawia za tym szczególnie ciężkość naruszenia i zachodzi konieczność zapobieżenia zgorzleniom lub ich naprawienia. Zależy to więc, w istocie rzeczy, od uznaniowej decyzji odpowiedniej władzy kościelnej, ostatecznie – Stolicy Apostolskiej.

²⁴ Tekst instrukcji zob. <https://www.ekai.pl/stolica-apostolska-uregulowala-zasady-wspolpracy-ze-swieckim-wymiarem-sprawiedliwosci-w-polsce/> (dostęp: 9 IX 2024).

odwoławczej czy kontrolnej w przypadku negatywnej, dyskrecjonalnej decyzji biurokracji Kurii Rzymskiej.

Należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska w momencie wydania krytykowanej instrukcji nie miała i nadal nie ma zawartej oraz ratyfikowanej umowy dotyczącej międzynarodowej pomocy prawnej ani ze Stolicą Apostolską, ani z Państwem Watykańskim²⁵. Nuncjusz apostolski oraz inne osoby faktycznie odpowiedzialne za sporządzenie oraz przekazanie hierarchom katolickim w Polsce omawianego dokumentu odznaczały się ignorancją prawną lub działały w złej wierze, tzn. wyłącznie w interesie instytucji kościelnych i ich właściwego duchowieństwa. Należy zwrócić uwagę, że instrukcja Nuncjatury z grudnia 2021 r. przez nikogo nie została oficjalnie podpisana. Zatem nikt nie chciał brać odpowiedzialności za ten akt. Tak czy inaczej, odpowiedzialność za jej wydanie ponosi nuncjusz apostolski w Polsce, jako szef misji dyplomatycznej Stolicy Apostolskiej. Instrukcję należy w konsekwencji uznać za akt niezgodny z jedną z zasadniczych funkcji misji dyplomatycznej, określoną art. 3 ust. 1 lit. e Konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych²⁶, jaką jest popieranie przyjaznych stosunków między, odpowiednio, Stolicą Apostolską a państwem przyjmującym (Rzeczpospolitą Polską).

Instrukcja z 2021 r. uzależnia skuteczny wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych wobec obywateli polskich podejrzanych o popełnienie przestępstw przeciwko innym obywatelom polskim od zgody Stolicy Apostolskiej. Jest to sprzeczne z zasadą suwerenności państwa polskiego. Nie służy do zapewnienia szybkiej i skutecznej ochrony rzeczywistym i potencjalnym ofiarom nadużyć seksualnych ze strony duchowieństwa poprzez izolację sprawców w zakładach karnych. Dotychczas znany jest jeden przypadek formalnie pozytywnej odpowiedzi na wniosek polskiego sądu powszechnego o udostępnienie dokumentacji w drodze międzynarodowej pomocy prawnej w trybie określonym w instrukcji Nuncjatury z 9 grudnia 2021 r.²⁷ Reasumując, pismo obieguwe przedstawicielstwa dyplomatycznego Stolicy Apostolskiej w Polsce

²⁵ Zob. odpowiedź z dnia 23 V 2023 r. Biura Prasowego MSZ na zapytanie autora z dnia 22 V 2023 r., archiwum prywatne P.B.

²⁶ Dz.U. 1965 Nr 37, poz. 232.

²⁷ Skutecznie ze stosownym wnioskiem wystąpił jedynie Sąd Rejonowy w Chodzieży. Stolica Apostolska niespodziewanie udostępniła jesienią 2022 r. ok. 200 stron akt po dwóch latach starań pełnomocnika pokrzywdzonego. Postępowanie kanoniczne oraz postępowanie sądowe (świeckie) wobec sprawcy toczyło się od 2015 r. – zob. S. Klauziński, *Watykan udostępnił polskiemu sądowi część akt księdza pedofila. „Jedna jaskółka wiosny*

w praktyce w istotnej mierze determinuje skuteczność przebiegu postępowań karnych przed sądami polskimi prowadzonymi na podstawie polskich kodeksów. Istotnie ogranicza możliwość dochodzenia roszczeń przez ofiary przestępstw popełnionych przez duchownych katolickich.

2. Naruszenia lub niewykonanie szczegółowych norm współczesnego Konkordatu polskiego

Zasadniczo od początku stosowania Konkordatu z 1993 r. w przypadku zawierania tzw. małżeństwa konkordatowego wystąpiło zjawisko nieskładania przez nupturientów zgodnych oświadczeń, wymaganych przez art. 10 ust. 1 pkt 2 Traktatu, że ich małżeństwo kanoniczne ma pociągać za sobą skutki przewidziane w prawie polskim. Są natomiast podpisywane zaświadczenia przez duchownych oraz małżonków, że takie oświadczenia zostały złożone. Mamy zatem do czynienia z poświadczeniem nieprawdy przez duchownego, co wypełnia znamiona przestępstwa określonego w art. 271 § 1 Kodeksu karnego²⁸. Brak jest jakiegokolwiek informacji, aby jakiś duchowny został skazany na podstawie wspomnianego przepisu Kodeksu karnego. Zarazem skoro nupturienti nie składają oświadczeń, małżeństwo należy uznać za nieistniejące na gruncie prawa polskiego. Istnieją przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

Postawa państwa polskiego wobec wadliwej formalnie praktyki jest ambiwalentna. Z jednej strony 5 lutego 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) wydał obwieszczenie w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński oraz sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę sporządzenia aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁹. W tym akcie wskazuje się na konieczność złożenia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński, a następnie sporządzenia odpowiedniego zaświadczenia. Samo sporządzenie zaświadczenia nie wystarczy. Na oficjalnej państwowej stronie internetowej jeszcze w 2023 r. można było przeczytać co do wymogów zawarcia

nie czyni", OKO.press, 28 III 2023, <https://oko.press/watykan-akta-sad-w-chodziezy-stanislaw-gadecki> (dostęp: 7 IX 2024).

²⁸ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553 ze zm.).

²⁹ M.P. 2015, poz. 230.

tw. ślubu konkordatowego: „Duchowny poprosi was i waszych świadków o podpisanie zaświadczenia, w którym potwierdzicie, że w jego obecności złożyliście oświadczenie o wstąpieniu w związek małżeński”. Nie było informacji, że trzeba złożyć oświadczenie o wywarciu skutków cywilnych przez małżeństwo wyznaniowe. Trzeba to ocenić jako wprowadzanie w błąd obywateli i legitymizację wadliwej prawnie praktyki.

Jako niezgodne z zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasadą określoności prawa należy ocenić treść odpowiednich załączników do obwieszczenia MSWiA z 5 lutego 2015 r., w części dotyczącej zwłaszcza Kościoła Katolickiego. Wśród stanowisk w Kościele Katolickim, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, wymienia się m.in. wikariusza generalnego, wikariusza biskupiego czy wreszcie, nad wyraz ogólnie, duchownego odpowiednio delegowanego. Bardzo podobnie jest w przypadku wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę do sporządzania aktu małżeństwa. Kierownicy urzędów stanu cywilnego, aby sporządzić ważny akt małżeństwa są zmuszeni znać szczegółowe normy (w tym terminologię) prawa kanonicznego. Zupełnie ogólnikową, niemożliwą do weryfikacji przez laika, jest kategoria „duchownych odpowiednio delegowanych”. Jest to zwrot niedookreślony. Trudno oczekiwać znajomości szczegółowych norm i aktów prawno-kanonicznych od nupturientów oraz ich bliskich przed ceremonią zaślubin, w jej trakcie czy bezpośrednio po jej zakończeniu. Te osoby nie są w stanie sprawdzić, czy duchowny przyjmujący stosowne oświadczenie lub sporządzający na tej podstawie odpowiednie zaświadczenie dla USC jest rzeczywiście kompetentną „osobą urzędową”. Nie posiadają ku temu ustawowych uprawnień, a oczekiwanie, że będą to czynić w praktyce, jest życiowo nierealistyczne. Tymczasem tego rodzaju duchowni w jakiejś mierze mają pełnić zamiejscowo funkcję organu władzy publicznej – kierownika urzędu stanu cywilnego.

Na podstawie ponad 25 lat doświadczeń zasadne jest stanowisko, że państwo polskie, wprowadzając do swego systemu prawnego i normując instytucję tzw. małżeństwa konkordatowego, a następnie – na podstawie obszernej ustawy nowelizującej z dnia 24 lipca 1998 r.³⁰ –

³⁰ Zob. Ustawę z dnia 24 VII 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1997 Nr 117, poz. 757). Ustawa weszła w życie 1 XI 1998 r.

instytucję małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej czy inaczej – małżeństwa wyznaniowego ze skutkami cywilnymi, wobec ogółem 11 kościołów i innych związków wyznaniowych³¹, okazało na wyrost zbyt dużo zaufania do właściwych konfesji oraz ich odpowiednich wewnętrznych systemów normatywnych. Odbyło się to kosztem przede wszystkim bezpieczeństwa prawnego obywateli – nowożeńców oraz osób im bliskich, ale także potencjalnie kosztem interesów majątkowych np. instytucji finansowych (m.in. banków)³².

Po 32 latach resort edukacji bez uzasadnienia złamał legalny, mający pełne uzasadnienie w art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³³, konwenans ustrojowy i zmienił istotnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach³⁴, pomimo braku porozumienia z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, a nawet pomimo zdecydowanego publicznego sprzeciwu Konferencji Episkopatu Polski (KEP)³⁵. Właściwe rozporządzenie nowelizujące Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r.³⁶ wprowadziło niezgodnie zwłaszcza

³¹ Uprawnione wspólnoty religijne, określone całkiem arbitralnie przez władze państwowe, to: Kościół Katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Kościół Zielonoświątkowy w RP oraz Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP.

³² Zob. uchwałę z 10 V 2023 r. Sądu Najwyższego (SN) – Izby Cywilnej, sygn. akt. III CZP 71/22, OSNC 2023/10/94, LEX nr 3546360, w sprawie niedopełnienia wymagań przewidzianych w art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i skutków dla zawarcia małżeństwa. Podważyła ona pierwotny sens warunku określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 Konkordatu z dnia 28 VII 1993 r. W zw. z tym zob.: A. Mezglewski, *Spóźniona rejestracja małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej. Glosa częściowo krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023, nr 26, s. 373–392 oraz K. Woch, *Zawarcie małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w sytuacji sporządzenia aktu małżeństwa z naruszeniem art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Glosa aprobująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023, nr 26, s. 293–409.

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 750.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 983.

³⁵ Por. szerzej m.in. orzeczenie TK z 20 IV 1993 r., sygn. akt U 12/92, OTK 1993, nr 1, poz. 9, a zwłaszcza uzasadnienie tegoż judykatu.

³⁶ Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 VII 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. 2024, poz. 1158).

z art. 10 ust. 1 Konkordatu, a także z art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, dodatkowe kryterium organizowania przez przedszkola oraz szkoły podstawowe i ponadpodstawowe nauki religii katolickich – kryterium zgłoszenia się właściwych wychowanków, względnie uczniów. Jest to kryterium faktyczne, nieprzewidziane przez Traktat z 1993 r. oraz ustawę o systemie oświaty. Dopuszcza ono poddanie dzieci i młodzieży katolickiej faktycznej presji psychicznej, będącej realną barierą w urzeczywistnieniu prawa zainteresowanych do otrzymania edukacji religijnej w szkolnictwie publicznym (zob. art. 53 ust. 4 w zw. z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP), a zarazem przeszkodą w realizacji przez rodziców prawa do wychowania religijnego i moralnego zgodnego z ich przekonaniem (zob. art. 53 ust. 3 Konstytucji RP). Niewyartykułowanym oficjalnie, lecz czytelnym celem ministerialnego prawodawcy stała się stopniowa, ale wyraźna laicyzacja szkolnictwa publicznego. Trzeba zatem podkreślić – Konstytucja RP oraz polski Konkordat wykluczają pełne, formalne zeświecczenie oświaty publicznej.

Zastrzeżenia z punktu widzenia spełnienia wymogów formalnych określonych w rozdziałach drugim oraz trzecim Konstytucji RP wzbudza regulacja statusu wyższych uczelni (wydziałów) zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki. Dotychczas zawarta została jedna – ogólna – tego rodzaju umowa, 1 lipca 1999 r.³⁷, oraz siedem umów szczegółowych. Od roku 1994 zaczęły bowiem powstawać na uniwersytetach państwowych wydziały teologii katolickiej³⁸, pomimo istnienia tego rodzaju wydziałów (kierunków) na uczelniach kościelnych. Podstawą ich funkcjonowania są zwłaszcza szczegółowe umowy rządowo-kościelne o charakterze krajowym, zawierane na podstawie art. 15 ust. 2 Konkordatu. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku umowy z dnia 20 września 1994 r. w sprawie Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego nie dostosowano tego aktu do właściwych

³⁷ Dz.U. 1999 Nr 63, poz. 727.

³⁸ Pierwszy taki wydział został utworzony na Uniwersytecie Opolskim w 1994 r. Następnie katolickie wydziały teologiczne powstały: na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 1998 r., na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie w 1999 r., na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w 1999 r. (na UKSW są łącznie trzy wydziały nauk kościelnych), na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach w 2000 r., na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu w 2001 r. oraz na Uniwersytecie Szczecińskim w 2004 r. Na Uniwersytecie w Białymstoku działają: Katedra Teologii Katolickiej oraz Katedra Teologii Prawosławnej. Krytycznie na temat realiów funkcjonowania katolickich wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych zob. J. Podgórska, *Nauka nawracania kosmitów*, „Polityka” 2024, nr 30, s. 33–35.

postanowień umowy ze Stolicą Apostolską. Stroną umowy z 1994 r. pozostał minister edukacji, a nie Rząd RP, oraz upoważnieni przez Watykan Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski oraz Biskup Opolski, nie zaś sama KEP, jak wymaga tego Traktat z Watykanem.

Zakrawa na kuriozum, że owe umowy rządowo-kościelne, poza umową dotyczącą Wydział Teologicznego na Uniwersytecie Opolskim³⁹, nigdzie nie zostały w żaden sposób upublicznione. Żadna z tych umów nie została opublikowana oficjalnie w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” czy w dzienniku urzędowym Ministerstwa Edukacji Narodowej. Ten stan rzeczy w praktyce ogranicza konstytucyjne prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej (zob. art. 61 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP). Wspomniane akty prawne limitują sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka, takich jak: autonomia uniwersytetów publicznych (zob. art. 70 ust. 5 Konstytucji RP), wolność prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników (zob. art. 73), wolność wykonywania zawodu (zob. art. 65 ust. 1) oraz, co należy zaznaczyć, zasady wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa oraz użytkowania mienia publicznego. Jest to sprzeczne z art. 216 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

W sumie przedmiotowe umowy rządowo (ministerialno)-kościelne o charakterze krajowym nie mogą być uznane za akty prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 Konstytucji RP. Nie mogą stanowić, w myśl art. 31 ust. 3 polskiej ustawy zasadniczej, podstawy prawnej ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka oraz obywatela. Nie mogą też określać sposobów wydatkowania środków na cele publiczne, tzn. na szkoły wyższe lub na wydziały teologiczne zakładane i prowadzone przez Kościół. W praktyce tak się jednak dzieje. Omawiane umowy rządowo-kościelne mają charakter wiążący wyłącznie strony, które je zawarły. Ich postanowienia powinny być zawarte w szczegółowych postanowieniach właściwych ustaw⁴⁰.

³⁹ Umowa dotycząca Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego została upubliczniona na właściwej stronie internetowej uczelni (zob. Akty prawne i dekrety, Wydział Teologiczny Uniwersytet Opolski, <https://wt.uni.opole.pl/akty-prawne-i-dekrety/> [dostęp: 7 IX 2024]). Teksty (skany) pozostałych umów rządowo-kościelnych autor uzyskał z prywatnych zasobów archiwalnych dr Moniki Kwiecień-Miland, której w związku z tym składa podziękowania.

⁴⁰ Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, op. cit., s. 64.

Stolica Apostolska wyraźnie naruszyła art. 16 ust. 1 Konkordatu, przewidujący, że statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego winien być zatwierdzony przez Stolicę Apostolską w porozumieniu z kompetentnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy statut Ordynariatu Polowego WP został jednostronnie nadany przez Jana Pawła II w 1991 r. i obowiązywał do 2021 r. Biskup Polowy T. Płoski miał podjąć działania zmierzające do uzgodnienia trybu ustanowienia statutu z Konkordatem ratyfikowanym w 1998 r. Starania te ostatecznie przerwała tragiczna śmierć hierarchy w dniu 10 kwietnia 2010 r. Obecny statut został zatwierdzony przez papieża Franciszka w dniu 8 maja 2021 r. bez żadnego porozumienia z władzami polskimi co do treści tego aktu. Tego samego dnia dekret o zatwierdzeniu statutu wydała Kongregacja ds. Biskupów. Tekst uwzględnia jedynie zmiany zaproponowane przez dykasterie watykańskie: Sekretariat Stanu, Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej, Papieską Radę ds. Tekstów Prawnych oraz Kongregację ds. Biskupów. Statut został ogłoszony 15 lipca 2021 r. przez Biskupa Polowego WP, pod datą 15 sierpnia tegoż roku⁴¹. Rola kompetentnych organów Rzeczypospolitej Polskiej ograniczyła się do spraw formalnych (technicznych), tzn. do opublikowania ponad miesiąc później przez Ministra Obrony Narodowej wspomnianego Statutu Ordynariatu w Dzienniku Urzędowym MON w formie załącznika do obwieszczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 sierpnia 2021 r.⁴² Jako podstawę prawną ogłoszenia podano jednak nie art. 16 Konkordatu, lecz art. 26 ust. 3 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP⁴³. Przepis ten nie został dostosowany do postanowień Traktatu z 28 lipca 1993 r. – opisaną publikację przez Ministra Obrony Narodowej nie sposób uznać za dowód realnego uzgodnienia treści Statutu Ordynariatu Polowego z właściwym ministrem, względnie z Prezydentem RP jako najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, na etapie formułowania treści tego aktu⁴⁴.

⁴¹ Na temat dokumentacji kościelnej związanej z opracowaniem i nadaniem Statutu Ordynariatu Polowego WP zob. Biuletyn Urzędowy Ordynariatu Polowego 2021, nr 1, 15 VII 2021, s. 10.

⁴² Dz.Urz. MON 2021, poz. 175. Publikacja nastąpiła 18 VIII 2021 r.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1966.

⁴⁴ Na temat oficjalnej wykładni sformułowania „w porozumieniu” zob. § 74 ust. 1 pkt 2 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego z 2021 r. w sposób niezgodny z art. 16 ust. 1 Konkordatu rozszerzył zakres osobowy owej diecezji personalnej Kościoła Katolickiego na inne kategorie funkcjonariuszy i pracowników państwowych oraz członków ich rodzin, w tym Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa⁴⁵. Do Ordynariatu zaliczono ponadto m.in. uczniów i studentów uczelni wojskowych oraz osoby zatrudnione lub przebywające w szpitalach wojskowych, wojskowych domach opieki czy w podobnych instytucjach (zob. art. 3 Statutu). Art. 16 ust. 1 Konkordatu mówi jedynie o opiece duszpasterskiej w ramach Ordynariatu Polowego dla żołnierzy czynnej służby wojskowej, w tym żołnierzy zawodowych. Stolica Apostolska wykroczyła tym samym zdecydowanie poza zakres delegacji traktatowej. Jest wysoce prawdopodobne, że opisane szerokie określenie personalnej sfery Ordynariatu będzie generowało dodatkowe wydatki budżetu państwa, niekontrolowane w pełni przez świeckie kierownictwo MON.

Dotychczas nie został wykonany art. 22 ust. 2 i ust. 3 polskiego Konkordatu. Nie powołano jednej – specjalnej – dwustronnej komisji, mającej zająć się nie w ogóle wykonaniem Traktatu z 1993 r., lecz wyłącznie koniecznymi zmianami w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa. Obradujące łącznie komisje konkordatowe nie odpowiadają dyspozycji art. 22 ust. 2 Konkordatu. Od lat te komisje w ogóle nie zebrały się na wspólnych obradach. O powołanie rzeczonyj jednej komisji miał zabiegać w kontaktach z władzami państwowymi nuncjusz abp. J. Kowalczyk. Na konieczność jej powołania miała zwracać uwagę także była premier – H. Suchocka. Zabiegi te okazały się bezskuteczne. Na dążenie strony kościelnej do realizacji art. 22 ust. 2 i ust. 3 Konkordatu wskazywało w 2012 r. powołanie Zespołu Roboczego Kościelnej Komisji Konkordatowej ds. Realizacji art. 22 Konkordatu⁴⁶. Wyraźne dążenia rodzimego episkopatu katolickiego urzeczywistnienia postanowień Konkordatu w sprawie trybu wprowadzania zmian w dziedzinie finansowania

⁴⁵ Por. Statut Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego (art. 3) z dnia 21 I 1991 r., nadany przez Jana Pawła II, https://archiwum-ordynariat.wp.mil.pl/pl/138_595.html (dostęp: 14 IX 2023).

⁴⁶ Szczegółowo nt. przebiegu prac legislacyjnych w latach 2012–2013 dotyczących zniesienia Funduszu Kościelnego zob. D. Walencik, *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, w: *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2018, s. 29–32.

instytucji kościelnych i duchowieństwa ujawniły się pod koniec 2023 r. Miało to miejsce w związku z ponowną zapowiedzią podjęcia przez ekipę pod kierunkiem D. Tuska prac nad zniesieniem Funduszu Kościelnego⁴⁷.

Wola realizacji art. 22 w zw. z art. 27 Traktatu z 1993 r. nie była i nadal nie jest jednak widoczna po stronie Rządu RP. Na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji reaktywowany został bowiem jedynie w 2012 r. zespół roboczy ds. finansowych Rządowej Komisji Konkordatowej. Z kolei na początku lutego 2024 r. zebrał się na pierwszym posiedzeniu Międzyresortowy Zespół ds. Funduszu Kościelnego pod przewodnictwem Ministra Obrony Narodowej i Wiceprezesa Rady Ministrów W. Kosiniaka-Kamysza⁴⁸.

Należy zwrócić uwagę, że mimo, iż tzw. Deklaracja wyjaśniająca Rządu RP do Konkordatu przyjęta w uzgodnieniu ze Stolicą Apostolską, w pkt 6 stwierdza, że Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. (w tym celu strona państwowa jedynie winna zapoznać się z opinią strony kościelnej w ramach odpowiedniej Komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 i ust. 3 Konkordatu), to jednak w 2004 r. w związku z senacką inicjatywą ustawodawczą przewidującą zniesienie Funduszu Kościelnego omawiana komisja nie została powołana, a ówczesny Minister Spraw Zagranicznych – W. Cimoszewicz, swego czasu szef Rządu RP, który przyjął ową Deklarację wyjaśniającą w dniu 15 kwietnia 1997 r., zwrócił się do Stolicy Apostolskiej o zajęcie stanowiska wobec planów likwidacji Funduszu Kościelnego. Watykan przedstawił stanowisko negatywne, a ówczesny Rząd premiera L. Millera nie poparł projektu przygotowywanego na forum izby wyższej parlamentu, zdominowanej

⁴⁷ Zob. Informacja bp. Artura G. Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, w związku z podjęciem przez Radę Ministrów decyzji o powołaniu zespołu ws. zmiany systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych (29 XII 2023), „Akta Konferencji Episkopatu Polski” 2023, nr 35, s. 354 oraz Komunikat z 397. Zebrania Plenarnego Konferencji Episkopatu Polski [14 III 2024] – Episkopat o bieżących sprawach Kościoła w Polsce (komunikat po obradach), Konferencja Episkopatu Polski, <https://episkopat.pl/doc/215306.episkopat-o-biezacych-sprawach-kosciola-w-polsce-komunikat-po-obradach-4> (dostęp: 15 IX 2024).

⁴⁸ Zob. Pierwsze posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszu Kościelnego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej – gov.pl, <https://www.gov.pl/web/premier/posiedzenie-zespołu-ds-funduszu-koscielnego> (dostęp: 15 IX 2024).

przez senatorów ugrupowań lewicowych⁴⁹. Potraktował opinię Stolicy Apostolskiej jako wiążącą. Rada Ministrów RP nie wykonała nie tylko postanowień Traktatu, ale nawet aktu, który sama przyjęła w 1997 r.

Zarazem trzeba podkreślić, że bodaj wszystkie zmiany ustawodawstwa w sprawach finansowych instytucji Kościoła Katolickiego w Polsce oraz jego duchowieństwa po wejściu w życie Konkordatu dokonano bez formalnych uzgodnień Rządu RP kompetentnymi władzami kościelnymi, czy to w formie umów czy innego rodzaju porozumień lub uzgodnień w formie pisemnej. Konstatacja ta odnosi się w szczególności do ustawodawstwa wydanego w ramach tzw. Polskiego Ładu w 2022 r.⁵⁰ Tymczasem odpowiednią podstawą prawną do dokonania stosownych aktów konsensualnych o charakterze formalnym jest art. 27 Konkordatu z 1993 r. interpretowany w zw. z art. 25 ust. 4 i ust. 5 Konstytucji RP⁵¹.

Nie zrealizowano wciąż art. 25 ust. 2 Konkordatu. Do dzisiaj kompetentne władze państwowe, przede wszystkim Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz Konferencja Episkopatu Polski nadal nie opracowały zasad udostępniania dóbr kultury będących własnością lub pozostających we władaniu Kościoła. Można się jedynie domyślać przyczyn tego stanu deregulacji. Mogą to być obawy strony kościelnej przed ujawnieniem swego stanu posiadania, być może stanu posiadania niekiedy bez dostatecznej podstawy prawnej, względnie także obawy przed ujawnieniem nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia dóbr kultury przez Kościół.

Nie znalazł również zastosowania przez ponad 26 lat art. 27 rodzimego Konkordatu, zgodnie z którym sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. W minionym ćwierćwieczu takich spraw ewidentnie było przynajmniej kilka. Komisje konkordatowe: kościelna i rządowa, powołane odpowiednio 9 i 25 maja 1998 r. nie mają podstawy

⁴⁹ U progu kadencji w październiku 2001 r. klub SLD-Unii Pracy liczył w Senacie 75 mandatów, a w październiku 2005 r. łącznie kluby: SLD-UP, Socjaldemokracji Polskiej oraz Partii Demokratycznej – demokratów.pl kontrolowały 73 mandaty.

⁵⁰ Zob. krytycznie: P. Stanisław, D. Walencik, *Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu „Polskiego Ładu”*. Uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2022, nr 25, s. 293–307.

⁵¹ Por. kontrowersyjny wyrok TK z 2 IV 2003 r., sygn. akt. K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

prawnej w Konkordacie, pomimo że zostały ustanowione do realizacji Traktatu i nadal formalnie istnieją. Ich byt powinno się uregulować na podstawie układu między umawiającymi się stronami przewidzianego w art. 27 Konkordatu z 28 lipca 1993 r.

Dnia 5 kwietnia 2006 r. uchwalone zostały trzy ustawy o finansowaniu tzw. papieskich wydziałów teologicznych z budżetu państwa⁵². Stanowiły one realizację sugestii zawartej w art. 15 ust. 3 zd. 2 Konkordatu. Nie zawarto jednak żadnych umów czy uzgodnień przewidzianych w art. 27 Traktatu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2009 r. uznał, że ten przepis Konkordatu nie dotyczy uchwalenia wyżej wskazanych ustaw z 2006 r.⁵³ Takie stanowisko zostało sformułowane, pomimo że problematyka finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa należy wyraźnie do materii traktatowej. Zatem nowelizacja rzeczonych ustaw dokonana w 2023 r., wprowadzająca ich pełne finansowanie z budżetu państwa, także została dokonana bez urzeczywistnienia art. 27 układu z Watykanem⁵⁴. Komisja Majątkowa została zniesiona na mocy Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP⁵⁵, czyli w drodze aktu jednostronnego, bez żadnej umowy ani na podstawie art. 27 Konkordatu, czy odpowiednio art. 25 ust. 5 Konstytucji, a jedynie w drodze nieformalnych uzgodnień między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Sekretarzem Generalnym KEP⁵⁶.

Duszpasterstwa katolickie w innych, poza Wojskiem Polskim, instytucjach państwowych tworzone na podstawie porozumień o charakterze krajowym między Delegatem KEP a właściwym ministrem czy innym centralnym organem administracji państwowej, bez odwoływania się art. 27 Traktatu. Niektóre z owych porozumień, jak te

⁵² Zob. Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 648); Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 649) i Ustawa z dnia 5 IV 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” z budżetu państwa (Dz.U. 2006 Nr 94, poz. 650).

⁵³ Wyrok TK z 14 XII 2009 r., sygn. akt K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.

⁵⁴ Zob. art. 2, art. 3 i art. 4 Ustawy z dnia 13 I 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 212).

⁵⁵ Dz.U. 2011 Nr 18, poz. 89; zob. także wyrok TK z dnia 8 VI 2011 r., sygn. akt K 3/09, OTK ZU 5A/2011, poz. 39.

⁵⁶ Krytycznie na temat trybu zniesienia Komisji Majątkowej zob. D. Walencik, *Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 4, s. 36–48.

podpisane 23 listopada 2017 r., a dotyczące duszpasterstwa katolickiego w Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), nie zostały nawet oficjalnie opublikowane⁵⁷. Podstawą prawną porozumień dotyczących duszpasterstw katolickich są „blankietowe” przepisy odpowiednich ustaw regulujących działalność danej instytucji (służby) państwowej⁵⁸, ewentualnie ogólnikowo, bez podania wyraźnej podstawy prawnej, Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP⁵⁹. Opisany tryb postępowania należy jednak ocenić jako błąd strony kościelnej. Strona rządowa (państwowa) może bowiem tak zawarte porozumienia wypowiedzieć, ewentualnie z zachowaniem pewnego okresu przejściowego, i tym samym doprowadzić jednostronnie do zmiany zasad działania, ograniczenia, a nawet likwidacji danego duszpasterstwa katolickiego.

Na przestrzeni ponad 25 lat obowiązywania Konkordatu polskiego z 1993 r. znany jest tylko jeden przypadek, który można oceniać jako zastosowanie art. 28 tej umowy. Przepis ów przewiduje, że Układające się Strony będą usuwać na drodze dyplomatycznej zachodzące między nimi różnice dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszego Konkordatu. Opinii publicznej znany jest jeden przypadek, który można oceniać jako wyraz zastosowania tegoż przepisu Konkordatu. W dniu 25 czerwca 2011 r. ambasador RP w Watykanie – H. Suchocka – działając na polecenie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego przedłożyła Stolicy Apostolskiej notę protestacyjną w związku z publicznymi wypowiedziami o. T. Rydzyka szkalującymi Państwo Polskie, które ten wygłosił podczas konferencji w siedzibie Parlamentu Europejskiego. Strona polska m.in. wezwała Stolicę Apostolską, aby tego

⁵⁷ Kopia oryginału porozumienia z 23 XI 2017 r. w sprawie duszpasterstwa katolickiego w KAS, udostępniona przez Ministerstwo Finansów w 2024 r. – w zbiorach własnych autora. Tekst porozumienia między Komendantem Głównym Straży Granicznej i Biskupem Polowym Wojska Polskiego w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Straży Granicznej zawarte w dniu 2 V 2007 r. jest dostępne jedynie na archiwalnej, nieczynnej od października 2017 r., stronie internetowej Ordynariatu Polowego WP.

⁵⁸ Zob. np. art. 10 Ustawy z dnia 16 XI 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 615) oraz art. 7c Ustawy z dnia 12 X 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 915).

⁵⁹ Zob. Porozumienie między Komendantem Głównym Policji a Delegatem Konferencji Episkopatu Polski do spraw duszpasterstwa Policji zawarte w dniu 19 X 2007 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania katolickiego duszpasterstwa w Policji (Dz.Urz. KGP 2007 Nr 20, poz. 154).

rodzaju wypowiedzi nie powtarzały się w przyszłości⁶⁰. Duchowny ów określił Polskę jako kraj totalitarny i niecywilizowany. Tragedią Polski miałoby być to, iż rzekomo od 1939 r. nie rządzą tam Polacy⁶¹. Brak jest informacji, aby Stolica Apostolska oficjalnie odpowiedziała na polską notę dyplomatyczną. Rzecznik Stolicy Apostolskiej stwierdził natomiast, że „[j]akiegokolwiek oświadczenie ks. Tadeusza Rydzyka nie angażuje Stolicy Apostolskiej ani polskiego Kościoła”. Radio „Maryja” miało przemawiać we własnym imieniu⁶². Minister R. Sikorski przeprowadził w związku z wypowiedziami o T. Rydzyka rozmowy z ówczesnym Prymasem Polski abp. J. Kowalczykiem oraz z nuncjuszem apostolskim abp. Celestino Migliore. Sam nuncjusz, pomimo spotkania w tej sprawie 29 czerwca 2011 r. także z samym Prezesem Rady Ministrów, zdawał się mieć pozytywny stosunek do kierownika Radia „Maryja” i Telewizji „Trwam”⁶³. Ostatecznie „[p]ostanowiono zamknąć karty w duchu odpowiedzialności każdej ze stron”: państwowej i kościelnej⁶⁴. Redemptorysta na prośbę nuncjusza i jednego z biskupów przeprosił na łamach „Naszego Dziennika” tych, którzy poczuli się urażeni jego słowami. Nie zaniechał jednak swego jednoznacznego i publicznego zaangażowania politycznego przeciwko ekipie premiera D. Tuska⁶⁵.

⁶⁰ Zob. RZ, „Sikorski dał przykład. O. Rydzyk w końcu nie będzie nadobywatelem”, Onet Wiadomości, 26 VI 2011, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sikorski-dal-przyklad-o-rydzyk-w-koncu-nie-bedzie-nadobywatelem/mbcfb> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶¹ Zob. IAR, MSZ interweniuje w Watykanie ws. o. Rydzyka, PR24, 26 VI 2011, <https://polskieradio24.pl/artukul/391452,MSZ-interweniuje-w-Watykanie-ws-o-Rydzyka> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶² Zob. K. Baranowska, Rzecznik Watykanu: Słowa o. Rydzyka nas nie dotyczą, Rzeczpospolita, 27 VI 2011, <https://www.rp.pl/kosciol/art14423451-rzecznik-watykanu-slova-o-rydzyka-nas-nie-dotyczya> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶³ Zob. km/fac, Nuncjusz do Watykanu ws. ojca Rydzyka: Igrają z lwem, TVN24, 3 VI 2012, <https://tvn24.pl/polska/nuncjusz-do-watykanu-ws-ojca-rydzyka-igraja-z-lwem-ra255457-ls3498603> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶⁴ Zob. Tusk spotkał się z nuncjuszem. Co uradzili w sprawie Rydzyka?, Dziennik.pl, 29 VI 2011, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/343299,tusk-spotkal-sie-z-nuncjuszem-co-uradzili-w-sprawie-rydzyka.html> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶⁵ Zob. np. J. Hołub, O. Rydzyk wzywa do protestów: Oni się ugną, jeżeli naród stanie!, Wyborcza.pl, 19 II 2012, <https://wyborcza.pl/7,75398,11177814,o-rydzyk-wzywa-do-protestow-oni-sie-ugna-jezeli-narod-stanie.html> (dostęp: 15 IX 2024), a zwłaszcza: G. Rzeczkowski, Ile dziś znaczą ojciec Tadeusz Rydzyk, Polityka.pl, 18 IX 2012, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1530487,1,ile-dzis-znaczy-ojciec-tadeusz-rydzyk.read> (dostęp: 15 IX 2024).

3. Przyczyny nieureczywistnienia w pełni postanowień polskiego Konkordatu

Rodzi się pytanie o powody niewykonania w pełni Konkordatu z 1993 r. zarówno przez stronę państwową, jak i kościelną oraz nieprzestrzegania szeregu postanowień tej umowy. Jedną z przyczyn jest brak rzeczywistej i powszechnej internalizacji przez Kościół Katolicki w Polsce, przede wszystkim przez jego duchowieństwo na czele z hierarchią kościelną, nauczania Soboru Watykańskiego II w dziedzinie relacji między Kościołem a państwem. Współczesny Konkordat polski jest konkordatem soborowym⁶⁶. W preambule Traktatu *Stolica Apostolska* wyraźnie odwołała się zwłaszcza do dokumentów *Vaticanum II* dotyczących wolności religijnej i stosunków pomiędzy Kościołem a wspólnotą polityczną. W art. 1 umowy przyjęto zasady relacji instytucjonalnych między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim recypowane z Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym (pkt 76). W sumie można przyjąć, że Sobór opowiedział się za nieantagonistycznym (przyjaznym) rozdziałem Kościoła i państwa.

Drugi Polski Synod Plenarny, zakończony w 1999 r., co prawda, niejako formalnie, powtórzył soborowe zasady dotyczące stosunków państwo–Kościół, jednak w istocie stanowisko rzeczzonego gremium w tej dziedzinie było niejednoznaczne, wręcz zawile. Przy tym niejednokrotnie było sformułowane językiem pytyjskim⁶⁷. Zasadne jest stanowisko, że oficjalne stanowisko Synodu w sprawach odniesień Kościoła do państwa w żadnym wypadku nie miało posłużyć do zakwestionowania praktyki politycznej polskiej hierarchii, ukształtowanej po roku 1989 r. Jeszcze w 1998 r. bp T. Pieronek przestał pełnić funkcję Sekretarza Generalnego KEP i przegrał wybory na stanowisko Przewodniczącego KEP. Jan Paweł II zmarł po długiej i ciężkiej chorobie w kwietniu 2005 r. W 2004 r. funkcję lidera krajowego episkopatu katolickiego objął antagonistą bpa T. Pieronka – metropolita przemyski abp J. Michalik. Pełnił ją do 2014 r. W latach 2014–2024 przewodniczącym KEP był metropolita poznański – abp S. Gądecki, a jego zastępcą metropolita krakowski – abp M. Jędraszewski. Ich poglądy, także w zakresie relacji Kościoła z państwem, można uznać za reprezentatywne dla większości Episkopatu.

⁶⁶ Zob. A. Boniecki, „Dobry, soborowy...”, „Tygodnik Powszechny” 1993, nr 32, s. 2.

⁶⁷ Por. *II Polski Synod Plenarny (1991–1999)*, Poznań 2001, s. 84–95.

W oficjalnych enuncjacjach lidera KEP występowały co prawda odwołania do soborowych zasad stosunków państwo–Kościół⁶⁸, ale zarazem miały miejsca odniesienia do tradycyjnej doktryny katolicyzmu w tej dziedzinie, ustalonej przez papieża Leona XII. Przewodniczący KEP abp S. Gądecki odwoływał się do organicznej relacji państwa i Kościoła, niczym ciała i duszy. Takie ujęcie wykluczało jakikolwiek rozdział, a zakładało unię, w istocie wyższość Kościoła nad państwem⁶⁹. Lider Episkopatu Polski w swych wypowiedziach oraz w praktyce działalności jako ordynariusza poznańskiego wykluczał podległość Kościoła państwu nawet w dziedzinach należących do jego tradycyjnych sfer, jak ściganie przestępstw. W wystąpieniach rodzimych hierarchów, generalnie rzecz biorąc, nie występuje pojęcie rozdziału państwa i Kościoła, pojęcie państwa świeckiego czy neutralnego światopoglądowo. Nad wyraz rzadko spotykamy się z pojęciem niezależności państwa i Kościoła w swoim zakresie. Dominowało wieloznaczne i degradujące dla państwa pojęcie autonomii wspomnianych podmiotów oraz ich współpracy, lecz nie współpracy „zdrowej”, jak chciał Sobór, lecz współpracy życzliwej⁷⁰. Można zatem postawić tezę, że po śmierci Jana Pawła II nastąpił regres w dziedzinie recepcji przez rodzimy Kościół nauczania Soboru Watykańskiego II w zakresie relacji państwo–Kościół.

W polskim Episkopacie wciąż jest żywy anachroniczny ideał państwa katolickiego, owej *Respublica Christiana*. Tymczasem jest to utopia nieadekwatna do dynamicznych przemian społecznych, kulturowych, a w konsekwencji – światopoglądowych, które dokonały się w ostatnich latach w społeczeństwie polskim.

Jeszcze bardziej potwierdziła tę tezę praktyka stosunków między wyżej wymienionymi podmiotami w Polsce w latach 2015–2023. Byliśmy wówczas świadkami bezprecedensowego, politycznego

⁶⁸ Zob. M. Przciszewski, *Abp Gądecki o relacji Kościół–państwo*, eKAI, 13 XI 2018, <https://www.ekai.pl/abp-gadecki-o-podstawowych-zasadach-w-relacjach-kosciola-do-polityki-i-panstwa/> (dostęp: 15 IX 2024).

⁶⁹ Zob. np. BP KEP, *Abp Gądecki: Istnieje konieczność współpracy między władzą państwową a kościelną*, eKAI, 3 III 2023, <https://www.ekai.pl/abp-gadecki-istnieje-koniecznosc-wspolpracy-miedzy-legalna-wladza-panstwowa-a-wladza-koscielna/> (dostęp: 15 IX 2024), a szerzej: *Przewodniczący Episkopatu: Istnieje konieczność współpracy między legalną władzą państwową a władzą kościelną*, Konferencja Episkopatu Polski, 3 III 2023, <https://episkopat.pl/doc/213188.przewodniczacy-episkopatu-istnieje-koniecznosc-wspolpracy-miedzy-legalna-wladza-panstwowa-a-wladza-koscielna> (dostęp: 15 IX 2024).

⁷⁰ Por. maj, *Jakiego modelu relacji państwo–Kościół potrzebuje dziś polska demokracja? Debata panelowa*, eKAI, 3 III 2023, <https://www.ekai.pl/debata-o-przyszlosci-modelu-relacji-panstwo-kosciol-w-polsce/> (dostęp: 15 IX 2024).

uprzedmiotowienia przez rządzącą Zjednoczoną Prawicę religii katolickiej oraz Kościoła. Zostały one zepchnięte do roli wręcz „instrumentów rządzenia”. W takich warunkach nie mogło być mowy o niezależności i autonomii państwa (wspólnoty politycznej) oraz Kościoła ani o „zdrowej” współpracy między nimi. Miejsce tych soborowych, zatem i konkordatowych, zasad wzajemnych odniesień zastąpiły: instrumentalizacja i klientelizm. Nie spotkało się to jednak z żadną praktyczną, zarazem społecznie dostrzegalną, opozycją ze strony polskiej hierarchii katolickiej⁷¹.

Prawo obowiązujące, w tym Konstytucja RP oraz Konkordat, nie okazały się dla rządzących główną determinantą w relacjach państwa z Kościołem Katolickim. Tą determinantą jest w pierwszej kolejności tzw. wola polityczna aktualnych piastunów naczelnych organów władz publicznych. Kolejne ekipy rządzące od 1998 r. nie są zainteresowane wykonaniem i rozwijaniem postanowień Traktatu z 1993 r. zapewne dlatego, że ograniczałyby to swobodę (czasami wręcz woluntaryzm) władz państwowych w dziedzinie relacji z Kościołem.

Paradoksalnie pełnym wykonaniem i respektowaniem umowy z Watykanem nie był też dotychczas zainteresowany Episkopat Polski. Konkordat przenosi bowiem relacje państwo–Kościół na płaszczyznę międzynarodową. Akcentuje w sprawach rodzimego Kościoła kompetencje Stolicy Apostolskiej. W jakiejś mierze deprecjonuje znaczenie rodzimych hierarchów. Tymczasem od roku 1945 to oni stali się bezpośrednimi partnerami władz państwowych. Prymas Polski kard. S. Wyszyński, dysponując przyznanymi przez papieża nadzwyczajnymi uprawnieniami wobec Kościoła w Polsce, był przeciwny zawarciu jakiegokolwiek układu między Stolicą Apostolską i Polską Ludową. Z władzami komunistycznymi układał się sam i sam brał za tego rodzaju akty odpowiedzialność. Dowodem zasygnalizowanej postawy były: porozumienie zawarte między przedstawicielami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Episkopatu Polski z 14 kwietnia 1950 r.⁷² oraz tzw. małe porozumienie Rządu i Episkopatu z początku grudnia 1956 r.⁷³

⁷¹ Szerzej i krytycznie na temat relacji między polskimi decydentami politycznymi a rodzimym Kościołem instytucjonalnym w latach 2015–2021 zob. m.in. J. Markowski, *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021, s. 10–124.

⁷² Zob. m.in. P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty 1945–1959*, t. 1, Poznań 1994, s. 232–235.

⁷³ Zob. *Komunikat Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu i Episkopatu o zasadach uregulowania wzajemnych stosunków*, s. 575–576.

Kościół instytucjonalny nie jest zainteresowany pełnym wykonaniem Traktatu z 28 lipca 1993 r. oraz skrupulatnym respektowaniem ogółu jego postanowień zapewne także dlatego, iż mogłoby to stanowić poważną barierę dla narastającego, w dużym stopniu niekontrolowanego drenażu finansów publicznych przez instytucje kościelne oraz duchowieństwo.

Podsumowanie

Praktyka (nie)stosowania Konkordatu z 28 lipca 1993 r. wyraźnie wskazuje, że w istotnej mierze ma on charakter fasadowy. Od samego początku jego funkcja normatywna była ograniczona. Traktat nie reguluje bowiem szeregu istotnych zagadnień z zakresu stosunków państwo–Kościół: spraw finansowych i majątkowych instytucji kościelnych oraz duchowieństwa, ochrony danych osobowych w Kościele czy problematyki sprzeciwu sumienia katolików. Po ratyfikacji ów Traktat nie został uzupełniony aktami zawartymi na podstawie jego art. 27. Nie zawarto zwłaszcza żadnych tzw. konkordatów parcjalnych.

Nie zapewnił współczesny polski Konkordat dostatecznej ochrony interesów państwa. Nie powstrzymał postępującego procesu konfesjonalizacji państwa i stanowionego przezeń prawa. Praktyka życia publicznego w latach 2015–2023 wskazywała, że układ nie zagwarantował poparcia rodzimego Kościoła instytucjonalnego dla ustroju demokratycznego państwa prawnego. Umowa z 28 lipca 1993 r. stała się natomiast symbolem szczególnej pozycji Kościoła w Polsce po roku 1989. Ową pozycję zdecydowanie adekwatniej niż współczesny art. 25 Konstytucji RP z 1997 r. charakteryzuje art. 114 zd. 1 Ustawy z dnia 17 marca 1921 r.⁷⁴ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „[w]yznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Art. 25 współczesnej polskiej ustawy zasadniczej w istotnej mierze nie doczekał się urzeczywistnienia. Ma zatem charakter w dużym stopniu programowy i nie odzwierciedla rzeczywistych przemian w sprawach wyznaniowych w Polsce po 1989 r. Wręcz zafałszowuje ich realny obraz, w szczególności dla obserwatorów zagranicznych.

⁷⁴ Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

Ten stan podważa autorytet Konstytucji RP w świadomości obywateli, w tym liderów wspólnot religijnych.

Poza zasygnalizowaną wyżej funkcją symboliczną Konkordat z 1993 r., jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, pełni zapewne funkcję gwarancyjną. Jednakże w niepełnym zakresie, ponieważ funkcja normatywna Traktatu jest ograniczona. Konkordat nie reguluje szeregu istotnych zagadnień dotyczących instytucji kościelnych – ich spraw finansowych oraz majątkowych, zwłaszcza restytucji nieruchomości czy problematyki duszpasterstw katolickich w instytucjach publicznych (z wyjątkiem duszpasterstwa wojskowego). Pomija zagadnienie finansowania katolickich wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych oraz tzw. odrębnych wydziałów teologicznych. Nie normuje wyczerpująco szczególnych uprawnień osób duchownych w polskim systemie prawnym, np. kwestii tajemnicy spowiedzi czy tajemnicy zawodowej. Pomija niektóre zagadnienia istotne dla ogółu wiernych, w tym kwestię ochrony danych osobowych w Kościele czy zagadnienie sprzeciwu sumienia katolików.

Od czasu sporządzenia w 2012 r. krytycznego raportu na temat re-spektowania polskiego Konkordatu z 1993 r. do chwili obecnej stan faktyczny oraz prawny w tej dziedzinie nie tylko nie uległ poprawie, ale wystąpiły nowe okoliczności świadczące o niezrealizowaniu Traktatu oraz o jego naruszaniu. Wymienione negatywne zjawiska dotyczyły wiodących zasad układu z Watykanem, ale także szczegółowych postanowień analizowanej umowy. Ich nasilenie zaznaczyło się w latach 2015–2023. Dopuszczały się tego zarówno władze państwowe jak i strona kościelna, w tym nawet Stolica Apostolska.

Uogólniając, można zasadnie skonstatować, iż tryb prac nad przygotowaniem polskiego Konkordatu z 1993 r., jego podpisania, szczególnie treść traktatu, w tym zakres jego regulacji, a wreszcie praktyka wykonania i przestrzegania układu ze Stolicą Apostolską dowodzą, że poziom kultury prawnej w sprawach wyznaniowych w III RP jest wyraźnie niższy niż w ostatnim okresie Polski Ludowej, tzn. w latach 1987–1989. Na tym ogólnym pesymistycznym tle rysuje się jeden pozytywny wyjątek, tzn. lata 1993–1997. Jest pewnym paradoksem, że był to okres rządów lewicowo-centrowej koalicji SLD-PSL. Świeccy decydenci polityczni, zwłaszcza od 1998 r. w imię z reguły bieżących oraz partykularnych, wręcz osobistych celów niejednokrotnie poświęcali w relacjach z Kościołem zasady: konstytucjonalizmu i legalizmu, wreszcie interes

publiczny i słuszny interes obywateli, nawet tych najsłabszych⁷⁵. Brak jest zarazem podstaw, aby przyjąć, że ów negatywny stan, ukształtowany po roku 1989, w najbliższym czasie miałyby ulec wyraźnej poprawie⁷⁶.

BIBLIOGRAFIA

II Polski Synod Plenarny (1991–1999), Poznań 2001.

Adamiak S., *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*, w: *Żywe dziedzictwo Soboru. Komentarze do tekstów Vaticanum II*, pod red. R.J. Woźniaka, P. Roszaka, Kraków 2023, s. 221–257.

Boniecki A., „Dobry, soborowy...”, *„Tygodnik Powszechny”* 1993, nr 32, s. 2.

Borecki P., *Geneza modelu stosunków państwo–Kościół w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.

Borecki P., *Respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane problemy*, Warszawa 2012.

Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz, pod red. P. Majera, Warszawa 2023.

Dziesięć lat polskiego konkordatu, pod red. C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2009.

Góralski W., *Konkordat*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 173–181.

Góralski W., *Konkordat polski 1993. Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

⁷⁵ Jaskrawym tego przykładem było, w ramach oszczędności budżetowych realizowanych przez rząd premiera L. Millera w latach 2001–2004 oraz będącą jego parlamentarnym zapleczem koalicję SLD (jako partii) z PSL, ograniczenie dla młodzieży uczącej się i nauczycieli ulg na przejazdy komunikacją publiczną czy zniesienie Funduszu Alimentacyjnego (zob. art. 63–69 Ustawy z dnia 23 XI 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. Nr 228, poz. 2255), a zarazem utrzymanie na niezmienionych zasadach Funduszu Kościelnego. Miało to miejsce pomimo pomyślnego już wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej, w dniach 7–8 VI 2003 r.

⁷⁶ Potwierdzeniem owego pesymistycznego twierdzenia jest tryb wydania oraz treść wspomnianego już wyżej Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 VII 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz.U. 2024, poz. 1158). Stało się to przyczyną bezprecedensowego w historii stosunków wyznaniowych w nowożytnej Polsce wspólnego wystąpienia Prezydium KEP oraz Polskiej Rady Ekumenicznej do I Prezesa Sądu Najwyższego ze zgodnymi petycjami o złożenie przezeń wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności i nielegalności rozporządzenia MEN z 26 VII 2024 r. Pierwszy Prezes SN, pozytywnie odpowiadając na petycje Kościołów, złożył odpowiedni wniosek do TK w dniu 27 VIII 2024 r. Trybunał przyjął sprawę do rozpatrzenia (sygn. akt U 10/24) i w dniu 29 VIII br. wydał postanowienie zabezpieczające wstrzymujące wykonanie kwestionowanego rozporządzenia Ministra Edukacji. W odpowiedzi na to Minister Edukacji wydała oświadczenie 30 VIII 2024 r., w którym autorytatywnie stwierdziła, że zabezpieczenie nie wywołuje skutków prawnych, a rozporządzenie z 26 VII 2024 r. zostało wydane zgodnie z prawem i ma moc powszechnie obowiązującą od 1 IX 2024 r.

- Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego, Tom II/1, Księga II Lud Boży*, pod red. J. Krukowskiego, Poznań 2005.
- Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989–2010*, wybór i opracowanie P. Borecki, C. Janik, Warszawa 2011.
- Konkordat. Ocena z perspektywy 15 lat obowiązywania*, pod red. P. Krocza, Kraków 2014.
- Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Konkordaty polskie. Historia i współczesność*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 2019.
- Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
- Markowski J., *Kościół w czasach dobrej zmiany*, Łódź 2021.
- Mezglewski A., *Spóźniona rejestracja małżeństwa zawartego w formie wyznaniowej. Glosa częściowo krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2023, nr 26, s. 373–392.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pańczyk F., *Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2021, nr 4, s. 129–144.
- Podgórska J., *Nauka nawracania kosmitów*, „*Polityka*” 2024, nr 30.
- Raina P., *Kościół w PRL. Dokumenty 1945–1959*, t. 1, Poznań 1994.
- Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje. Polski tekst. Nowe tłumaczenie*, Poznań 2002.
- Stanisz P., Walencik D., *Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych po wprowadzeniu „Polskiego Ładu”. Uwagi do ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2022, nr 25, s. 293–307.
- Szymanek J., *Nauczanie religii w szkole publicznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (kwestie wybrane)*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 63–104.
- Turowicz J., *Konkordat*, „*Tygodnik Powszechny*” 1993, nr 32, s. 3.
- Walencik D., *Nowelizacja ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w kontekście zasady bilateralności*, „*Forum Prawnicze*” 2011, nr 4, s. 36–48.
- Walencik D., *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951–2016*, w: *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, pod red. M. Bieleckiego, Lublin 2018.
- Wisłocki J., *Konkordat polski 1993. Tak czy nie ?*, Poznań 1993.
- Woch K., *Zawarcie małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w sytuacji sporządzenia aktu małżeństwa z naruszeniem art. 8 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Glosa aprobująca do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2023 r. (III CZP 71/22)*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2023, nr 26, s. 393–409.

Joanna Ablewicz*

Wpływ administracji publicznej na funkcjonowanie instytucji kultury – aspekty organizacyjne

Impact of public administration on the functioning of cultural institutions – organizational aspects

Abstract. This article discusses the organizational dependence of cultural institutions on their organizers, i.e. ministers, heads of central offices and local government units. The cultural organizer fulfils the role of administrator of a cultural institution, as its existence depends on him. First, he or she defines the purpose of the cultural institution, then issues an act on its establishment (in which its object of activity is defined, inter alia), adopts its statutes, equips the institution with property and resources to start and conduct its activity, appoints and dismisses its director, finances it, and finally may merge, divide, co-manage the cultural institution or liquidate it. The organizer is also obligated to provide the cultural institution with the resources necessary to start cultural activities and to maintain the facility in which those activities are carried out. The paper argues that the organizers of cultural institutions often treat them as their property, interfere in their activities, use their property free of charge and assign them tasks arbitrarily, without any legal empowerment. The statutes and other acts of selected cultural institutions analysed here, as well as the jurisprudence of administrative courts, allow us to conclude that cultural institutions still do not have organizational independence, and in fact their organizational dependence on the organizer is considerable, and consequently their duties, which they are obliged to fulfil without any basis for doing so, are also high.

Keywords: cultural institution – cultural activities – public administration – statutes of cultural institutions – rules of procedure – organizational dependence

* Publishing House 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

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Podmiotami, które prowadzą taką działalność, są m.in. instytucje kultury². Stosownie do 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 te są formami organizacyjno-finansowymi działalności kulturalnej organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (JST)⁴. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 i ust. 4 d.k.u., państwo oraz JST sprawują mecenat nad działalnością kulturalną, który polega na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Należy jednak zauważyć, że „[a]dministracja centralna w mniejszym stopniu powinna być organizatorem instytucji kultury, a bardziej skupić się na pełnieniu funkcji rozważnego mecenasa i promotora aktywności w obszarze kultury”⁵.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 87 ze zm., dalej „d.k.u.”.

² Zgodnie z art. 3 ust. 1 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.

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. 1465 ze zm.), dalej: „s.g.u.” 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 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 1 IX 2014 r., sygn. akt II FSK 2009/12, Legalis nr 1061046. W wyroku tym NSA stwierdził również, że w przypadku osób prawnych, osób fizycznych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działalność kulturalna takiego pośrednictwa nie potrzebuje, może być bowiem przez te podmioty prowadzona bezpośrednio.

⁵ 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).

Organizator kultury pełni funkcję administratora instytucji kultury, od niego zależy bowiem jej byt. Najpierw określa cel instytucji kultury, potem wydaje akt o jej utworzeniu (w którym określa m.in. jej przedmiot działania), uchwała statut, wyposaża instytucję w mienie i środki na rozpoczęcie i prowadzenie działalności, powołuje i odwołuje jej dyrektora, finansuje ją, a wreszcie może połączyć, podzielić, współprowadzić instytucję kultury czy dokonać jej likwidacji. Organizator musi także zapewnić instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 d.k.u.)⁶, jak i oczywiście do kontynuowania działalności instytucji⁷. Warto przy tym podkreślić, że instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9–11 i art. 13–14 d.k.u. uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora i od tego momentu gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy instytucje kultury są samodzielne, czy też może administracja publiczna, a w szczególności organizatorzy instytucji kultury, mają decydujący wpływ na działanie instytucji w aspekcie organizacyjnym. Taka analiza jest konieczna, ponieważ wydaje się, że organizatorzy instytucji kultury często traktują je jako swoją własność, ingerują w ich działalność, bezpłatnie korzystają z ich mienia oraz wyznaczają im samowolnie, bez żadnych umocowań prawnych zadania. W opracowaniu przeanalizowane zostaną statuty i inne akty wybranych instytucji kultury, a także orzecznictwo sądów administracyjnych, które wielokrotnie korygowały błędne działania organów administracyjnych, co pozwoli na stwierdzenie, że instytucje kultury wciąż nie mają samodzielności organizacyjnej, a wręcz że ich zależność organizacyjna od organizatora jest bardzo duża, a co za tym idzie – spoczywa na nich wiele obowiązków, które zobowiązane są wypełniać bez podstaw do tego.

⁶ Warto przy tym zaznaczyć brak w d.k.u. wyjaśnienia, czym są te środki.

⁷ Tak też M. Mucha, *Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT*, „Finanse i Rachunkowość” 2015, nr 1, s. 95.

1. Organizatorzy instytucji kultury

Organizowanie instytucji kultury powinno rozpocząć się od ustalenia przez organizatora jej misji oraz celów⁸, ponieważ ma to decydujący wpływ na jej działanie i osiągnięcie przez nią sukcesu (lub jego brak). Dokładnie określona misja pozwala na realizację projektów zgodnych z celami instytucji. Niestety w d.k.u. nie określono celów, którym ma służyć instytucja kultury. Nie podano nawet ich wzorców, nie wskazano, że mają to być np. cele możliwe do realizacji⁹, co ma wpływ na jakość działania instytucji kultury, a co ważniejsze – może doprowadzić do zagrożenia „[r]ealizowania w ich ramach partykularnych interesów osób prywatnych bądź grup politycznych”¹⁰ oraz do uzależnienia od organizatora. Zapisu o celach i misji (oprócz konieczności określenia zakresu działalności) nie ma także w wymogach dotyczących statutu instytucji¹¹. Dla przykładu, cele fundacji są jasno określone w art. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹² (fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami), a z art. 3 ust. 2 tej ustawy wynika, że w oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Oczywiście w art. 1 d.k.u. zdefiniowano działalność kulturalną, podając, że polega ona na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, nie jest to jednak wystarczające dla prawidłowego i samodzielnego działania instytucji kultury, a jak zostanie wykazane poniżej, rodzi konsekwencje w zakresie wpływu organizatora na działalność instytucji kultury.

Dla przypomnienia, formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska

⁸ Zob. szerzej: J. Ablewicz, *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.

⁹ Tak D. Sieroń-Galusek, *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 12.

¹⁰ 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.

¹¹ Zob. art. 13 ust. 2 d.k.u.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 166 ze zm.

artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury¹³. Należy przy tym pamiętać, że wymienione formy działalności kulturalnej nie tworzą katalogu zamkniętego, mogą to być również inne formy upowszechniania kultury, do których należy zaliczyć organizowanie imprez kulturalnych, np. dożynek¹⁴. Co więcej, nie ma możliwości prowadzenia działalności w zakresie kultury w innej formie organizacyjnoprawnej niż przewidziana w d.k.u.¹⁵, nie mogą to być jednostka budżetowa czy zakład budżetowy, działające w oparciu o Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, jak również wykluczona jest działalność prowadzona w formach określonych w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷. Podstawą do takiego stwierdzenia jest fakt, że działalność JST w zakresie kultury została uregulowana w d.k.u. (a regulacje prawne w niej zawarte nie zawierają odesłania do innych ustaw), zatem jej przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów znajdujących się w g.k.u. (a zatem wyłączają stosowanie tych ostatnich co do wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej w zakresie, w jakim ta kwestia jest regulowana tymi pierwszymi przepisami¹⁸), jak również w stosunku do f.p.u.¹⁹ Wynika z tego, że unormowania zawarte w d.k.u. mają charakter kompletny i wyczerpujący, oczywiście z uwzględnieniem przepisów szczególnych, regulujących np. działalność muzeów²⁰ czy bibliotek.

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz JST organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury będące osobami prawnymi. W zakresie tworzenia państwowych instytucji kultury nie jest to obowiązek nałożony na każdego ministra czy kierownika urzędu centralnego. Można bowiem od niego odstąpić, gdy koszty związane z założeniem instytucji mogłyby negatywnie wpłynąć na realizację

¹³ Art. 2 d.k.u.

¹⁴ Tak NSA w wyroku z 17 V 2011 r., sygn. akt II OSK 378/11, *Legalis* nr 388944.

¹⁵ Tak NSA w wyroku z 4 IV 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, *Legalis* nr 123122.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1530 ze zm., dalej „f.p.u.”.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679 ze zm., dalej „g.k.u.”. Art. 1 g.k.u. stanowi, że przedmiotowa ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej JST, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

¹⁸ Wyrok NSA z 17 VI 1998 r., sygn. akt I SA 407/98, *Legalis* nr 1195616.

¹⁹ Tak NSA w wyrokach: z 4 IV 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, *Legalis* nr 123122; z 5 XII 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, *Legalis* nr 120547.

²⁰ Ustawa z dnia 21 XI 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 385 ze zm.), dalej „m.u.”.

podstawowych zadań danego organu administracji²¹. Ponadto powołana instytucja kultury powinna mieć związek z zadaniami działu, którym kieruje dany minister. Trudno przecież wymagać, aby np. minister finansów zakładał kino czy teatr, ale może już utworzyć bibliotekę zawierającą księgozbiór dotyczący działania urzędu. W zakresie organizacyjnym warto również poruszyć kwestię uprawnień Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który kieruje działem administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego²² i jest dysponentem części 24 budżetu państwa (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego). Może on wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, a także udzielać dofinansowania, w tym wydatków inwestycyjnych i bieżących, podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (za jego zgodą mogą go udzielać także państwowe instytucje kultury, których organizatorem jest ten minister)²³ czy wreszcie udzielać dotacji celowych²⁴. Wykaz instytucji kultury podległych ministrowi lub przez niego nadzorowanych jest zawarty w załączniku do obwieszczenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lutego 2019 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub przez niego nadzorowanych²⁵. Zgodnie z jego punktem II są to 53 instytucje.

Z kolei zadania w zakresie kultury należą do JST wszystkich szczebli, czyli zarówno do gminy, do powiatu (aczkolwiek powiaty mają w tym najmniejszy udział), jak i do województwa, i są to ich zadania własne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 s.g.u., zadaniem gminy są sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Art. 4 ust. 1 pkt 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁶ stanowi zaś, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym

²¹ Tak S. Gajewski, *Art. 8*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

²² Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 V 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. 2024, poz. 740).

²³ Art. 1 ust. 3, art. 28 ust. 1a d.k.u.

²⁴ Art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 3 d.k.u.

²⁵ M.P. 2019, poz. 222.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm.

w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z kolei samorząd województwa wykonuje zadania w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 14 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁷). Na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju województwa składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie (art. 11 ust. 2 pkt 7 s.w.u.). Należy przy tym podkreślić, że zadania z zakresu działalności kulturalnej mogą być realizowane wyłącznie w formie samorządowej instytucji kultury i nie mogą być wykonywane np. przez urzędy gmin²⁸. Dla JST utworzenie instytucji kultury to podstawowy cel statutowy i zadanie własne w zakresie użyteczności publicznej mające charakter obowiązkowy (art. 9 ust. 1 i ust. 2 d.k.u.)²⁹, które realizują, tworząc właśnie samorządowe instytucje kultury, będące samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której samorząd nie wspiera finansowo żadnej instytucji kultury oraz nie sprawuje opieki nad żadną z nich, niedopuszczalny jest bowiem brak zaspokajania potrzeb mieszkańców w formie zinstytucjonalizowanej³⁰. Ponadto w jednym przypadku JST nie tyle ma prawo, co musi powołać instytucję kultury – zgodnie z art. 19 ust. 2–4 b.u. istnieje obowiązek prowadzenia bibliotek (minimum jednej) przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie.

Organizatorzy mogą także na podstawie umowy zawartej między sobą tworzyć lub łączyć prowadzone przez siebie instytucje kultury, prowadzić jako wspólną instytucję kultury prowadzoną przez jednego z organizatorów instytucji kultury, jak również mają możliwość tworzyć instytucje kultury na podstawie umowy zawartej z osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Ponadto organizatorzy mogą tworzyć instytucje kultury z siedzibą na terytorium RP na podstawie umowy zawartej z podmiotem prowadzącym działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego, utworzonym na podstawie prawa obcego oraz posiadającym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, pod warunkiem

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm., dalej „s.w.u.”.

²⁸ Wyrok NSA z 29 II 2012 r., sygn. akt II OSK 45/12, Legalis nr 537840.

²⁹ Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Olsztynie w wyroku z 22 VII 2021 r., sygn. akt II SAB/OI 62/21, Legalis nr 2599667.

³⁰ I. Manczak, *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „Marketing i Zarządzanie” 2016, nr 4(45), s. 74.

że podmiot ten prowadzi działalność w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego i dysponuje zgromadzonymi za granicą historycznymi kolekcjami i zbiorami dóbr kultury, istotnymi dla polskiego dziedzictwa kulturowego. Stroną takiej umowy może być także osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (art. 21 d.k.u.)³¹. Oczywiście oprócz instytucji kultury, które w ramach swojej działalności statutowej prowadzą działalność kulturalną, w sferze kultury mogą działać także podmioty prywatne czy społeczne (np. fundacje, stowarzyszenia), ale nie są one instytucjami kultury w rozumieniu d.k.u.³²

2. Akt o utworzeniu, statut i regulamin organizacyjny instytucji kultury

Najważniejsza rola przy utworzeniu instytucji kultury przypada jej organizatorowi. Wpływa on bowiem na organizację, zakres działania i potem na funkcjonowanie instytucji kultury. Aby instytucja kultury powstała i mogła działać, konieczne jest wydanie przez organizatora aktu o utworzeniu instytucji, nadanie przez niego statutu tej instytucji oraz wprowadzenie regulaminu organizacyjnego przez organ zarządzający instytucją. Co ważne, to np. gmina jest organizatorem instytucji kultury, a nie jej organy, gdyż przy uznaniu, że każdy z organów mógłby być samodzielnym organizatorem instytucji kultury, nie do zrealizowania byłyby określone w d.k.u. obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji³³.

Organizator po ustaleniu, czy ma zamiar utworzyć samodzielną instytucję kultury, czy też będzie to część innej jednostki, wydaje, zgodnie z art. 11 ust. 1 d.k.u., akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa, czy

³¹ Ustawy szczegółowe dotyczące prowadzenia działalności kulturalnej w określonej formie organizacyjnej mogą wprowadzać dodatkowe rozróżnienia. Zgodnie z art. 5 m.u. wyróżnia się muzea państwowe (tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych), muzea samorządowe (tworzone lub przejęte przez JST) i muzea tworzone przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

³² Tak A. Mituś, *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.

³³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 XII 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1184/10, Legalis nr 422421.

dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną³⁴, czyli reguluje jej organizację i funkcjonowanie. Aktem tym dla samorządowych instytucji kultury jest uchwała organu stanowiącego JST (np. rady miasta powołująca teatr), która ma normatywny charakter, a jako akt prawa miejscowego³⁵ podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z kolei przy tworzeniu państwowej instytucji kultury niezbędne jest wydanie zarządzenia przez określony organ administracji rządowej, przykładem może być zarządzenie nr 6 Ministra Kultury z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie³⁶.

Podstawowym dokumentem, który reguluje działalność konkretnej instytucji kultury, jest jej statut³⁷, przy czym pierwszy statut stanowi załącznik do uchwały JST czy zarządzenia ministra³⁸ lub kierownika urzędu centralnego powołujących daną instytucję.

Statut zawiera (art. 13 ust. 2 d.k.u.):

1) nazwę (wskazaną w akcie o jej utworzeniu), teren działania (powinien być zdeterminowany charakterem prowadzonej działalności³⁹)

³⁴ Dla przypomnienia, są to instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie (art. 11 ust. 2 d.k.u.).

³⁵ W wyroku NSA z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12, Legalis nr 816898 uzasadniono to tym, że adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna.

³⁶ Dz.Urz. MK 2005 Nr 2, poz. 10.

³⁷ Jak zauważa A. Mituś, w przypadku muzeum są dwa rodzaje statutów, ponieważ: „[p]ierwszy statut muzeum nadawany jest jako statut muzeum w organizacji. Zawiera on postanowienia regulujące proces organizowania muzeum (obejmujący podejmowanie wszelkich działań prowadzących do otwarcia wystawy stałej) i obowiązuje do momentu zakończenia tego procesu. Za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się dzień otwarcia wystawy stałej (art. 6 ust. 3 MuzeaU). Dopiero drugi statut, nadawany po dniu zakończenia organizowania muzeum, jest statutem, jaki posiada każda instytucja kultury, tzn. statutem muzeum” (A. Mituś, op. cit.).

³⁸ Dla przykładu Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniem z 24 IV 2024 r. nadał statut Instytutowi Adama Mickiewicza, <https://iam.pl/pl/o-nas/statut-instytutu-adama-mickiewicza> (dostęp: 28 IV 2024).

³⁹ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit. Zob. też wyrok NSA z 7 XII 2010 r., sygn. akt II OSK 2142/10, Legalis nr 357008, zgodnie z którym: „[z]apis, że dzielnicowy dom kultury działa na terenie gminy oraz może działać na terenie całego kraju mieści się w pojęciu spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (np. promocja gminy przez udział w życiu kulturalnym kraju. Określenie zatem takie terenu działania

i siedzibę instytucji kultury (musi być zbieżna z siedzibą określoną w akcie o jej utworzeniu);

2) zakres jej działalności, czyli cel instytucji, określenie, w jaki sposób instytucja będzie realizowała funkcję tworzenia, upowszechniania lub ochrony kultury, czym będzie się zajmować⁴⁰. Określenie zakresu działania instytucji kultury nie może być ogólne, lecz powinno być precyzyjne i wyczerpujące⁴¹. Nie oznacza to jednak kazuistycznego unormowania w statucie zakresu działania instytucji kultury⁴². Ważne, że zakres ten musi się odnosić do celu działania, dla którego realizowania została utworzona instytucja kultury. Postanowienia statutu powinny dotyczyć zasadniczych aspektów zamierzonej działalności instytucji kultury, ponieważ jest to akt o charakterze organizacyjnym, a w takim nie należy formułować zakresu działania 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 statucie⁴³. Przy określaniu zakresu działalności można zatem użyć np. zwrotu „w szczególności”⁴⁴. Ważne, że jako podstawowego zakresu działania instytucji kultury nie można wskazać działalności niewiążącej się z kulturą w rozumieniu d.k.u., np. działalności sportowej⁴⁵;

3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Sposób powołania organów zarządzających musi być wskazany w statucie w sposób wyczerpujący⁴⁶ i kompleksowy⁴⁷. Konieczne jest

nie stanowi naruszenia prawa, ustawa o samorządzie gminnym nie nakazuje promocji gminy w sferze rozwoju kultury wyłącznie do terenu gminy”.

⁴⁰ Wyrok NSA z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 357008.

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 17 VII 2012 r., NK-N14.4131.672.2012.MW2, Legalis.

⁴² Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2013/12, Legalis nr 816898.

⁴³ Tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 18 IV 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 46/13, Legalis nr 796213.

⁴⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 816899.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 20 VIII 2020 r., sygn. akt SA/OI 426/20 (Dz.Urz. Woj. War.-Maz. 2020, poz. 4637) i rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 29 I 2014 r. (NK.3.4131.14.2014.AS, Dz.Urz. Woj. Zach. 2014, poz. 511).

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 4 V 2012 r., NP.II.4131.1.156.2012, Legalis.

⁴⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) we Wrocławiu z 1 XII 2010 r., sygn. akt III SA/WR 650/10, Legalis nr 1195617. Inaczej w wyroku NSA z 9 VII 2015 r., sygn. akt II OSK 1216/15, Legalis nr 1332001, w którym stwierdzono, że: „[1.] Norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności

określenie, czy kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury się powołuje czy wyłania w drodze konkursu⁴⁸. Natomiast nie trzeba zawierać w statucie regulacji dotyczących organu doradczego, jeśli się go nie powołuje⁴⁹;

4) określenie źródeł finansowania, które muszą mieć charakter zamknięty, aby uniknąć sytuacji, gdy instytucja będzie pozyskiwać środki w sposób pozaprawny⁵⁰. Określenie przez organizatora źródeł finansowania instytucji kultury nie oznacza jednak wskazywania sposobu wydatkowania środków, miejsca ich gromadzenia czy uprawnień dyrektora w zakresie spraw finansowych⁵¹. Warto zauważyć, że statut instytucji kultury nie może określać innych zasad gospodarki finansowej danej instytucji niż zasada efektywności⁵². Ponadto, skoro zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 i ust. 2 d.k.u. instytucja gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania, może zdobywać środki trwale i pokrywa koszty bieżącej działalności oraz zobowiązania z użytkiwanych przychodów, to organizator instytucji kultury, przyjmując jej statut, nie może stanowić w przedmiocie gospodarowania takim mieniem, ponieważ kwestie te reguluje samodzielnie właśnie art. 27 ust. 1 d.k.u.⁵³;

kulturalnej nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora instytucji kultury poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy. 2. Powołany przepis zawiera jedynie upoważnienie do określenia sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych, nie stanowi zaś o obowiązku formułowania ściśle warunków, na jakich odbywać się będzie rekrutacja, czy wreszcie istotnych elementów, na jakich oparty będzie stosunek zatrudnienia". Wydaje się to jednak poglądem zbyt daleko idącym wobec regulacji art. 13 ust. 2 pkt 3 d.k.u.

⁴⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 7 VII 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 523/11, Legalis nr 385153. Zob. też podobnie wyrok WSA w Gliwicach z 4 III 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 1263/07, Legalis nr 149907.

⁴⁹ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, op. cit. Autor wskazuje, że takie stanowisko jest utrwalone w praktyce, chociaż niektóre organy nadzoru prezentują przeciwny pogląd (zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 6 VIII 2010 r., NP./II/0911/250/10 (Dz.Urz. Woj. Śląsk. Nr 156, poz. 2576).

⁵⁰ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 22 IV 2014 r., NK-N.4131.18.5.2014.RB (Dz.Urz. Woj. Doln. 2014, poz. 2213).

⁵¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 11 IV 2013 r., NK.3.4131.207.2013.AB, Legalis.

⁵² Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 9 X 2013 r., NP.II.4131.1.481.2013, Legalis.

⁵³ *Ibidem*.

5) zasady dokonywania zmian statutowych. Warto podkreślić, że niedopuszczalne jest przeniesienie kompetencji do dokonywania zmian w statucie instytucji kultury na jej dyrektora⁵⁴ oraz

6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, oczywiście jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić⁵⁵. Ten rodzaj działalności musi być działalnością poboczną⁵⁶ i adekwatną do przedmiotu realizowanych celów statutowych⁵⁷ oraz nie może kolidować z zasadniczą działalnością instytucji kultury, jaką jest działalność kulturalna⁵⁸. Ponadto środki z takiej działalności powinny być przeznaczone na realizację celów, dla których została powołana instytucja kultury, a więc na finansowanie prowadzonej przez nią działalności kulturalnej⁵⁹. Nie można przyjąć, że statut może nie zawierać żadnego uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do sposobu jej prowadzenia może odsyłać do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami⁶⁰. Zbyt ogólnikowe określenie zakresu działalności gospodarczej instytucji kulturalnej powoduje niezgodność postanowień statutu z art. 13 ust. 2 pkt 6 d.k.u.⁶¹ Niezamieszczenie stosownych zapisów w statucie oznacza brak podstawy prawnej i uniemożliwia danej instytucji podejmowanie działalności innej niż kulturalna, m.in. działalności gospodarczej⁶². Warto też pamiętać, że kwestia prowadzenia takiej działalności przez instytucje kultury może być potencjalna i odnosić się do przyszłości⁶³.

⁵⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 18 X 2013 r., NK-3.4131.553.2013.EM, Legalis.

⁵⁵ Tak np. wyroki WSA: we Wrocławiu z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923; w Gliwicach z 17 IX 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 555/18, Legalis nr 1834190.

⁵⁶ Przykładowo, muzeum w celu finansowania realizacji celów ustawowych może jako dodatkową prowadzić działalność gospodarczą (art. 9 m.u.).

⁵⁷ Tak NSA w wyroku z 2 III 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, Legalis nr 1723125.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 3 IX 2013 r., sygn. akt II OSK 1698/13, Legalis nr 794070.

⁵⁹ A. Mituś, op. cit.

⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923.

⁶¹ Wyrok NSA z 21 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2828/19, Legalis nr 2513016.

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 30 I 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12, Legalis nr 795923.

⁶³ Tak S. Gajewski, *Art. 13*, op. cit.

Wyliczenie to ma charakter zamknięty⁶⁴, zatem organizator nie może zamieszczać w treści statutu materii nieujętej w art. 13 ust. 2 d.k.u. Przykładowo, w akcie tym organizator nie może utworzyć stanowiska głównego księgowego instytucji kultury⁶⁵ czy uregulować zakresu zadań dyrektora instytucji kultury⁶⁶. Przez nadanie statutu organ realizuje swoje upoważnienie ustawowe i musi działać w jego granicach, a przekroczenie tych granic, jak również jego niepełna realizacja, oznaczają sprzeczność takiego aktu z prawem⁶⁷.

Podkreślenia wymaga fakt, że organizator nie może także w dowolny sposób samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury⁶⁸. Przykładowo, zasadne było rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały dotyczącej zmiany nazwy Gminnego Ośrodka Kultury na Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji oraz nadania mu statutu, w którym określono, że prowadzi on samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu działalności ustalonego przez dyrektora zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi jednostek organizacyjnych kultury oraz sportu, ponieważ plan ten tworzą wyłącznie jednostki organizacyjne kultury na podstawie art. 27 ust. 3 d.k.u. Przecież instytucje kultury prowadzą działalność kulturalną w formach i w zakresie wyszczególnionym w art. 2 i art. 32 ust. 1–3 d.k.u., z wyłączeniem działalności w zakresie sportu. Są odrębnymi od JST osobami prawnymi, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującymi w ramach posiadanych środków. Na prowadzoną działalność instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje podmiotowe z budżetu gminy przeznaczone na pokrycie kosztów bieżącej działalności i zobowiązań, uwzględniane w planie działalności instytucji zatwierdzanym przez

⁶⁴ Tak WSA w Opolu w wyroku z 10 I 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10, Legalis nr 348829 i WSA w Gliwicach w wyroku z 17 IX 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 580/18, Legalis nr 1833034.

⁶⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 7 IV 2012 r., NK-N11.4131.371.2012.AS2, Legalis.

⁶⁶ Wyrok NSA z 21 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2828/19, Legalis nr 2513016.

⁶⁷ Ibidem. W wyroku tym stwierdzono również, że: „[s]przeczny z prawem będzie także akt prawa miejscowego regulujący kwestie już uregulowane w akcie normatywnym wyższego rzędu. Dotyczy to nie tylko zmodyfikowania zapisów ustawowych, ale i ich powtórzenia w akcie wykonawczym. Ustawodawca, formułując bowiem określoną delegację do ustanowienia aktu hierarchicznie niższego, pozostawia upoważnionemu organowi uregulowanie kwestii nieobjętych unormowaniami rangi ustawowej”.

⁶⁸ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 20 III 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08, Legalis nr 161438.

organizatora, co wynika z treści art. 32 ust. d.k.u. Zatem finansowanie przez gminę wydatków na utrzymanie instytucji kultury może nastąpić wyłącznie w formie dotacji podmiotowej, a jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych mają obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 32 ust. 2 f.p.u.). Zasada ta dotyczy zarówno JST, jak i instytucji kultury, będącej również jednostką sektora publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 8 f.p.u.)⁶⁹.

Należy również podnieść, że np. wobec szczegółowego określenia w m.u. kwestii pokrywania przez muzeum kosztów związanych z działalnością rady muzeum, nie ma podstaw prawnych do odmiennego regulowania tej materii w statucie muzeum przez zapis, że wszelkie koszty działalności rady muzeum są pokrywane z budżetu muzeum. Brak bowiem zarówno w m.u., jak i w d.k.u. kompetencji dla stanowienia przez organizatora w statucie o tym, które koszty są pokrywane z budżetu muzeum⁷⁰.

Uchwała JST regulująca organizację instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego⁷¹ i jest wyłączną kompetencją organu uchwałodawczego JST, która nie może tego zadania scedować na inny podmiot, np. dyrektora instytucji kultury⁷². Uchwała ta jest publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷³. Z kolei statut państwowej instytucji kultury nadaje minister albo kierownik urzędu centralnego w formie zarządzenia⁷⁴.

Z kolei organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacjach związkowych i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 d.k.u.). Pierwszy regulamin

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 3 III 2015 r., PN-II.4131.95.2015, Legalis.

⁷¹ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z 25 III 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, Legalis nr 25558929 oraz NSA w wyroku z 20 III 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, Legalis nr 222153.

⁷² Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 18 X 2013 r., NK-3.4131.553.2013.EM, Legalis, w którym zanegowano zapis uchwały Nr XXXIV/246/13 Rady Miejskiej w Resku stanowiący, że zmiany w statucie mogą być dokonywane przez Dyrektora Centrum, po uzyskaniu pozytywnej opinii Burmistrza Resku, a zatem przeniesiono na dyrektora uprawnienie do dokonywania zmian w jej statucie.

⁷³ Wyrok NSA w Warszawie z 8 XI 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12, Legalis nr 816899.

⁷⁴ Tak A. Mituś, op. cit.

musi zostać sporządzony jeszcze przed zatrudnieniem pracowników, jest on podstawą zatrudnienia, ponieważ przydziela się w nim zakresy czynności⁷⁵. Powinien zawierać przede wszystkim schemat organizacyjny instytucji kultury i określać komórki organizacyjne (jeśli są przewidziane), stanowiska pracy i ich hierarchię, kwestię zastępstw, liczbę etatów wymaganych do prawidłowego funkcjonowania instytucji⁷⁶. W instytucji kultury, w tym w bibliotece, może obowiązywać tylko jeden regulamin organizacyjny, którego treści są poszerzone o regulacje wskazane w ustawach szczególnych⁷⁷.

Zakończeniem organizowania instytucji kultury jest dokonywany przez organizatora wpis do rejestru – wówczas powstaje instytucja kultury⁷⁸, która jest odrębnym (organizacyjnie i majątkowo) od organizatora podmiotem prawa. Przy niektórych instytucjach kultury wymagane jest jeszcze podjęcie innych działań, np. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej wykaz muzeów, który zawiera nazwę muzeum, adres siedziby muzeum, nazwę podmiotu, który utworzył muzeum, a w przypadku osoby fizycznej – jej imię i nazwisko, a w przypadku muzeum rejestrowanego – datę wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów. Podmiot, który utworzył muzeum, jest zobowiązany przekazać powyższe informacje w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia utworzenia muzeum, a w razie ich zmiany – w terminie nie dłuższym niż miesiąc od zmiany (art. 5a m.u.). Dodatkowo, już w trakcie funkcjonowania muzeum trzeba dokonać jego wpisu do Państwowego Rejestru Muzeów. Wpisu dokonuje minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie posiadanych przez muzeum zbiorów, zespół wykwalifikowanych pracowników, pomieszczenia i stałe źródła finansowania zapewniające realizację celów statutowych muzeum. Wpis do rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej i jest potwierdzeniem wysokiego poziomu merytorycznej działalności i znaczenia zbiorów (art. 13 m.u.).

⁷⁵ Tak J. Szulborska-Lukaszewicz, *Instytucje kultury w Polsce: specyfika ich organizacji i finansowania*, „Zarządzanie w Kulturze” 2012, nr 13(4), s. 313.

⁷⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 III 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 632/07, Legalis nr 149903.

⁷⁷ Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 XI 2011 r., PN.4131.395.2011 (Dz.Urz. Woj. War.-Maz. Nr 191, poz. 2799).

⁷⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 16 VII 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 29/08, Legalis nr 497586.

3. Zadania organizatora w zakresie mienia instytucji kultury

Jak wynika z powyższych rozważań, instytucja kultury powinna być ukształtowana i zorganizowana w taki sposób, „[a]by czyniąc zadość regulacjom prawnym, prowadzić działalność służącą realizacji założonych celów mających zaspokajać określone potrzeby. W tym zakresie niebagatelną rolę odgrywa organizator (odpowiedni organ administracji publicznej), zarówno na etapie tworzenia, jak i późniejszego funkcjonowania instytucji kultury”⁷⁹.

Podstawowym i pierwszym zadaniem organizatora jest wyposażenie instytucji kultury w mienie (nieruchomość) w drodze nieodpłatnej umowy przenoszącej własność, oddającej mienie w użytkowanie wieczyste lub nieodpłatne użytkowanie. Mienie to jest bowiem niezbędne do prowadzenia przez instytucję kultury jej działalności statutowej. O takim obowiązku stanowi zawsze akt o utworzeniu instytucji. Wyposażenie w mienie może nastąpić tylko w sposób przedstawiony powyżej, niedopuszczalne jest oddanie nieruchomości w trwały zarząd (ponieważ instytucja ta dotyczy tylko jednostek organizacyjnych określonych w art. 4 ust. 10 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁰, czyli państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, gdyż instytucja kultury posiada osobowość prawną), najem czy dzierżawę (takie mienie nie może bowiem stanowić części funduszu instytucji kultury, ponadto nie zapewnia to prawidłowego władania nieruchomością i powoduje ograniczenie samodzielności gospodarowania tym mieniem przez instytucję kultury)⁸¹. Sposób przekazania mienia ma duże znaczenie dla odpowiedzialności z nim związanej. Należy pamiętać, że utrzymanie nieruchomości we właściwym stanie technicznym obciąża w pierwszej kolejności właścicieli nieruchomości⁸². Po przekazaniu mienia instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 d.k.u.). Na marginesie

⁷⁹ A. Mituś, op. cit.

⁸⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1145 ze zm. W zakresie obowiązku wyposażenia w mienie zob. art. 51 i art. 56 tej ustawy.

⁸¹ E. Ostapowicz, *Odpowiedzialność za zobowiązania*, w: R. Barański et al., *Zarządzanie instytucją kultury*, Warszawa 2015, s. 5.

⁸² Wyrok NSA z 14 I 2009 r., sygn. akt II OSK 647/18, Legalis nr 1917250.

należy tylko wspomnieć, że na brak właściwych warunków lokalowych, będących jednym z czynników utrudniających rozszerzenie i uatrakcyjnienie oferty, wskazało ponad 80% instytucji kultury objętych badaniami kwestionariuszowymi przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) – instytucje skarżyły się na brak remontów, brak pomieszczeń edukacyjnych przystosowanych do pracy z dziećmi i dorosłymi, co utrudniało realizację koncepcji, czy wreszcie brak powierzchni wystawienniczej⁸³. Warto również pamiętać, że obowiązki organizatora w powyższym zakresie mogą rozszerzać i uszczegóławiać przepisy ustaw szczególnych. Zgodnie np. z art. 5 ust. 4 m.u., podmioty tworzące muzea są zobowiązane zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum oraz bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom, a także sprawować nadzór nad muzeum; obowiązkiem organizatora biblioteki jest natomiast zapewnienie bibliotece takich warunków działalności i rozwoju, aby mogła realizować nałożone na nią zadania (art. 9 ust. 1 b.u.). W szczególności organizator ma obowiązek zapewnić lokal oraz środki na jego wyposażenie, na prowadzenie działalności bibliotecznej (przede wszystkim zakup materiałów bibliotecznych) i na doskonalenie zawodowe pracowników (art. 9 ust. 2 b.u.).

4. Powołanie i odwołanie dyrektora instytucji kultury

Wpływ organizatora na instytucje kultury wynika również z tego, że to on ma uprawnienie do powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury (art. 13 ust. 2 pkt 3 d.k.u.). Dyrektor instytucji kultury, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, ma obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 pkt 3 f.p.u.), to dyrektor odpowiada za realizację zadań przez instytucję kultury (art. 17 d.k.u.), a nie organizator. Na mocy aktu powołania uprawniony organ powierza kandydatowi na określony czas stanowisko kierownicze, a jednocześnie akt powołania stanowi oświadczenie woli podmiotu powołującego o nawiązaniu stosunku pracy⁸⁴. Powołanie dyrektora instytucji kultury oznacza powołanie na stanowisko w rozumieniu art. 68 Ustawy

⁸³ Raport NIK, *Działalność samorządowych instytucji kultury*, KNO.430.012.2018, s. 26, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21656,vp,24306.pdf> (dostęp: 22 II 2024).

⁸⁴ Zob. postanowienie NSA z 11 XII 2006 r., sygn. akt I OPS 4/06, Legalis nr 82751.

z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁸⁵ (art. 15 ust. 7 d.k.u.)⁸⁶. Akt powołania nie podlega kontroli sądów administracyjnych, ponieważ nie jest objęty zasięgiem działania art. 3 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁷, jest to jednostronna czynność w ramach stosunku pracy, nie zaś z zakresu administracji publicznej⁸⁸, i jako taka podlega kontroli sądów pracy⁸⁹. Podobnie wygląda kwestia odwołania, ponieważ wśród skutków takiego zarządzenia nie da się wyodrębnić innych skutków niż cywilnoprawne⁹⁰. Wybierając dyrektora, organizator decyduje o kierunkach i sposobach działania instytucji kultury, ponieważ to dyrektor zarządza nią i reprezentuje ją na zewnątrz. Jest to jednostronne i władcze oraz prawnie wiążące wpływanie na działalność własnych (powołanych przez niego i jemu podległych) jednostek kultury⁹¹. Oczywiście istnieje konieczność zasięgnięcia opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję⁹² (chyba że dochodzi do wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16 d.k.u.) oraz uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa

⁸⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1465 ze zm.

⁸⁶ Tak też Sąd Najwyższy (SN) w uchwale z 11 I 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, Legalis nr 66651.

⁸⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.

⁸⁸ Tak WSA w Białymstoku w postępowaniu z 18 X 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 531/11, Legalis nr 417585. Odmiennie poglądy (zob. np. wyrok NSA z 31 I 2012 r., sygn. akt II OSK 2526/11, Legalis nr 531011; postępowanie NSA: z 7 VII 2015 r., sygn. akt II OSK 1672/15, Legalis nr 1315318; z 3 II 2012 r., sygn. akt II OSK 2693/11, Legalis nr 429730), które uznają powołanie za akt o charakterze publicznoprawnym, ponieważ dotyczy *de facto* wykonywania zadań publicznych z użyciem finansów publicznych, są niezasadne, gdyż jak słusznie podkreśla A. Mituś, przeciw „[w]szystkie czynności cywilnoprawne dokonywane przez organy władzy publicznej są podejmowane w wykonaniu zadań publicznych i z wykorzystaniem środków publicznych, a zatem – w pewnym stopniu – także na podstawie przepisów prawa publicznego. Fakt, że dokonuje ich organ JST w formie uchwały lub zarządzenia, nie powoduje jednak, że zyskują one charakter publicznoprawny” (A. Mituś, op. cit.).

⁸⁹ Zob. wyrok NSA z 17 III 2010 r., sygn. akt II OSK 23/10, Legalis nr 229997.

⁹⁰ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 11 II 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1170/14, Legalis nr 1277178.

⁹¹ Postanowienie NSA z 10 V 2018 r., sygn. akt II OSK 135/18, Legalis nr 1796195.

⁹² Są to nie tylko te stowarzyszenia, które działają w danej instytucji, ale również takie, które funkcjonują na terenie działania organizatora, a ich działalność jest związana z rodzajem działalności instytucji (tak NSA w wyroku z 12 I 2012 r., sygn. akt II OSK 2545/11, Legalis nr 507270).

narodowego w przypadku państwowej instytucji kultury, a w samorządowej instytucji kultury zgoda ta jest wymagana, gdy dochodzi do wyłonienia dyrektora w trybie konkursu (art. 16 ust. 2 d.k.u.). Jednak należy pamiętać, że wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych, ustawodawca stworzył jedynie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury funkcjonującej na terenie działania tej instytucji⁹³, ale opinia taka nie jest wiążąca dla organizatora⁹⁴. Jedynym zatem istotnym ogranicznikiem dla organizatora jest konieczność uzyskania zgody ministra, z uwagi na charakter działalności kulturalnej (art. 15 ust. 3 i ust. 4 d.k.u.). Warto jednak pamiętać, że o ile organizator ma możliwość powołania dyrektora, o tyle – jak już wspomniano – dyrektor samodzielnie zarządza instytucją kultury w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowania zatrudnionymi pracownikami⁹⁵. Z kolei zależność od organizatora w zakresie odwołania dyrektora przejawia się w tym, że organizator może go odwołać z powodu naruszenia przepisów prawa (bez względu na stopień tego naruszenia) w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz gdy dyrektor odstąpi od realizacji umowy, którą strony zawarły przed powołaniem dyrektora, a w której określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania (art. 16 ust. 6 pkt 3 i pkt 5 oraz ust. 5 d.k.u.)⁹⁶. Oczywiście i tutaj istnieje obowiązek zasięgnięcia niewiążącej opinii stowarzyszeń oraz uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w przypadku samorządowej instytucji kultury, gdy dyrektora wyłania się w drodze konkursu, wymagana jest również opinia tego ministra). Jednak mimo że uprawnienia organizatora i tutaj są szerokie, to przesłanką odwołania nie może być utrata zaufania do dyrektora w związku z działaniami ocenionymi przez organizatora⁹⁷.

⁹³ Wyrok NSA z 8 VIII 2012 r., sygn. akt II OSK 1295/12, Legalis nr 542998.

⁹⁴ Tak też S. Gajewski, *Art. 15*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit.

⁹⁵ Uchwała SN z 11 I 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, Legalis nr 66651.

⁹⁶ Szerzej o umowie zob. S. Gajewski, *Art. 15*, op. cit.

⁹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 27 X 2015 r., sygn. akt III SA/KR 655/15, Legalis nr 1372516.

Podsumowanie

Zaangażowanie administracji publicznej w organizację kultury jest działaniem celowym, które wynika z obecnych uregulowań prawnych oraz z polityki społeczno-gospodarczej – szczególnie z zasad określonych w art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹⁸, które nie mogłyby być realizowane bez finansowania państwa. Oczywiście jest zatem, że instytucje kultury działają w oparciu o mechanizm budżetowy, charakterystyczny dla sektora publicznego, w którym państwo dokonuje podziału dóbr i usług kulturalnych⁹⁹. W ten sposób dąży się do zachowania tożsamości narodowej, zapewnia równy dostęp do kultury, wspiera i promuje twórczość. Działalność instytucji kultury służy bowiem ogólnie społeczeństwu (kształtuje je i rozwija), a nie tylko poszczególnym jednostkom (nie każdy przecież chodzi do kina czy teatru). Ponadto instytucje umożliwiają i ułatwiają dostęp do kultury wszystkim członkom danej społeczności (szczególnie mniej zamożnym), czyli dają możliwość brania udziału w życiu społecznym, podczas gdy stosowanie samego mechanizmu gospodarki wolnorynkowej mogłoby doprowadzić do wykluczenia części społeczeństwa¹⁰⁰. Mimo że norma z art. 27 d.k.u. wskazuje wyraźnie na samodzielność instytucji kultury, czego konsekwencją jest brak możliwości kierowania czy wydawania poleceń kierownictwu instytucji kultury przez jakikolwiek inny podmiot, w zakresie gospodarowania mieniem i środkami prowadzonej jednostki¹⁰¹, to istnieje zależność organizacyjna instytucji kultury od administracji publicznej, szczególnie od organu będącego jej organizatorem. Ponadto, co prawda instytucja kultury prowadzi samodzielną gospodarkę mieniem, na które składa się jej majątek zarówno pierwotny, jak i nabyty w trakcie jej istnienia, czego

⁹⁸ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

⁹⁹ M. Grząba, *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4: *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszeckiej, Białystok 2020, s. 146.

¹⁰⁰ Mimo takiego obowiązku Polska jest jednym z państw UE najsłabiej finansujących instytucje kultury (zob. D. Ilczuk, *System finansowania instytucji kultury w Polsce*, Warszawa 2020, s. 45).

¹⁰¹ A. Czarnecki, *Dotacje dla samorządowych instytucji kultury i dotacje celowe z budżetu państwa na działania w dziedzinie kultury prowadzone przez JST*, w: *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, pod red. A. Borodo, Toruń 2013, s. 220–221, cyt. za: A. Potocki, *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach administracyjnoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2018, nr 102, s. 203. Tak też A. Jakubowski, *Art. 27*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit.

konsekwencją jest samodzielna odpowiedzialność instytucji kultury za jej zobowiązania¹⁰², to jednak rodzaj i zakres podejmowanej przez nią działalności kulturalnej niestety zależy od środków otrzymanych przez organizatora. Wprawdzie nie ma środków prawnych, które pozwalałyby bezpośrednio ingerować organizatorowi w samodzielność instytucji kultury¹⁰³, ale widać wyraźnie, że taka ingerencja jest, właśnie przez publiczne finansowanie instytucji. Oczywiście organizator nie może np. kierować sposobem wydatkowania środków przez instytucję kultury, ale może na to wpłynąć pośrednio przez zmniejszenie dotacji. Potwierdza to Narodowa Strategia Rozwoju Kultury, z której wynika, że istnieje wysoka zależność instytucji kultury i dyrektorów od organizatorów tych instytucji¹⁰⁴, a samorządowe instytucje kultury są nawet bardziej zależne organizacyjnie od JST od tych tworzonych przez np. ministrów, ponieważ to organy stanowiące JST określają zasady funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji kultury, ich statuty oraz zasady obsadzania stanowisk kierowniczych (małe instytucje są potem często bezpłatnie wykorzystywane dla potrzeb politycznych lub organizator korzysta bezpłatnie z ich pomieszczeń). Mimo że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, to jednak instytucje te wykonują zadania nałożone statutowo lub powierzone przez organizatora, np. koordynują i organizują określone uroczystości czy prowadzą kampanie społeczne. Efektem tego jest przede wszystkim podległość merytoryczna, która jest zaprzeczeniem zarówno zasad wynikających z art. 73 Konstytucji RP, jak i z normy bezstronnego sprawowania mecenatu (art. 1 d.k.u.).

BIBLIOGRAFIA

- Ablewicz J., *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.
- Gajewski S., *Art. 8*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gajewski S., *Art. 13*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁰² Tak NSA w wyroku z 25 IV 2007 r., sygn. akt II GSK 397/06, Legalis nr 89262.

¹⁰³ A. Jakubowski, *Art. 27*, op. cit.

¹⁰⁴ Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004–2020 – uzupełnienie, s. 69, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf) (dostęp: 28 II 2024).

- Gajewski S., *Art. 15*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Gaweł Ł., *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).
- Grząba M., *Stabilność finansowania instytucji kultury ze środków publicznych w Polsce*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, t. 4: *Teoria i praktyka*, pod red. E. Gruszewskiej, Białystok 2020, s. 131–148.
- Jakubowski A., *Art. 27*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.
- Ilczuk D., *System finansowania instytucji kultury w Polsce*, Warszawa 2020.
- Manczak I., *Instytucje kultury jako ogniwa dystrybucji marketingowych produktów miast*, „*Marketing i Zarządzanie*” 2016, nr 4(45), s. 73–81.
- Mituś A., *Tworzenie i funkcjonowanie instytucji kultury*, w: I. Fischer et al., *Vademecum dyrektora instytucji kultury*, Warszawa 2021, Legalis.
- Mucha M., *Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT*, „*Finanse i Rachunkowość*” 2015, nr 1, s. 95–101.
- Ostapowicz E., *Odpowiedzialność za zobowiązania*, w: R. Barański et al., *Zarządzanie instytucją kultury*, Warszawa 2015, s. 5–6.
- Potocki A., *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach administracyjno-prawnych*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*” 2018, nr 102, s. 197–209.
- Sieroń-Galusek D., *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „*Zarządzanie w Kulturze*” 2006, t. 7, s. 11–14.
- Szulborska-Lukaszewicz J., *Instytucje kultury w Polsce: specyfika ich organizacji i finansowania*, „*Zarządzanie w Kulturze*” 2012, nr 13(4), s. 305–328.

Karol Maćkowiak*

Przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech

Prerequisites for the participation of environmental organisations in environmental proceedings in Poland and Germany

Abstract. The article analyses the prerequisites for the participation of environmental organisations in administrative and administrative court proceedings in the field of environmental protection in Poland and Germany. There are significant differences between the two legal systems, despite the source of the broad powers of environmental organisations, including the right to initiate judicial review in cases involving other persons, deriving from the same act of international law - the Aarhus Convention. In the scope in question, Polish regulations, established primarily in the Act of 3 October 2008 on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments, do not impose significant requirements on environmental organisations. In contrast, the German provisions, established primarily in the Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, significantly restrict the access of environmental organisations to proceedings. The extended German solutions were treated as an inspiration to present *de lege ferenda* conclusions for the Polish legal order. The article points out the necessity of modifying Polish regulations towards limiting access of environmental organisations to administrative and judicial-administrative proceedings. In the author's opinion, the prerequisites for the participation of environmental organisations should be more broadly linked to the rights they obtain. In other words, before allowing a given organisation to participate in the proceedings, the authority should examine such issues as, having at its disposal specialist knowledge, its previous activity, which is supposed to provide guarantees of proper performance

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0001-5281-0078>, e-mail: karol.mackowiak@amu.edu.pl.

of its statutory tasks. On the other hand, those German solutions which do not refer to the objectives of organisations' participation in environmental proceedings do not merit implementation.

Keywords: environmental organisations in Poland and Germany – environmental protection – administrative proceedings

Wprowadzenie

Ochrona środowiska wymaga współdziałania władz publicznych oraz społeczeństwa. Szczególnym przykładem współdziałania jest partycypacja społeczna w ramach prowadzonych w tej materii postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych¹.

Wyrazem doniosłego znaczenia procesu współdziałania administracji publicznej oraz przedstawicieli społeczeństwa są regulacje dotyczące organizacji ekologicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ich pozycja ugruntowana została nie tylko w prawie polskim czy niemieckim, ale już w prawie międzynarodowym, tj. w szczególności w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska², sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.³ Wypada zauważyć, że oba kraje, będące przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu, ratyfikowały Konwencję: Polska 15 lutego 2002 r., a Niemcy 15 stycznia 2007 r.⁴ Konwencja należy także do zbioru przepisów prawa unijnego⁵ oraz została wdrożona na poziomie unijnym poprzez odpowiednie przepisy⁶.

¹ Szerzej na temat znaczenia partycypacji w ochronie środowiska zob. K. Peter-Bombik, S. Sadowska, *Konflikty ekologiczne a partycypacja publiczna*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, pod red. B. Jeżyńskiej, E. Kruka, Lublin 2016, s. 106 i n. Zob. także R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 9–15.

² Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706, dalej „Konwencja”.

³ Zob. szerzej J. Jendrośka, *Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention. Role in Tiered Decision-making and Scope of Application*, w: *Environmental Democracy and Law*, pod red. G. Bandi, Groningen 2014, s. 115–138.

⁴ Zob. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec (dostęp: 3 IX 2024).

⁵ Decyzja Rady z dnia 17 II 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L z 2005 r. Nr 124, s. 1).

⁶ Na poziomie unijnym jest to Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 IX 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji

Jednym z filarów Konwencji jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Na fundamentalne znaczenie tej kwestii zwrócono uwagę już w preambule poprzez wskazanie, że obywatele muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Ścisłej reguluje ten aspekt art. 9 Konwencji, stanowiąc między innymi o szczególnych uprawnieniach organizacji pozarządowych w zakresie uprawnień do zainicjowania kontroli sądowej w sprawach dotyczących ochrony środowiska⁷. Przepisy Konwencji pozostawiają jednak jej sygnatariuszom pewną swobodę w ustanowieniu wymogów, które muszą być spełnione dla dopuszczalności realizacji uprawnień wynikających z art. 9 Konwencji.

W związku z tą swobodą pozycja procesowa organizacji ekologicznych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej może wykazywać istotne rozbieżności. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza przesłanek, które muszą spełnić organizacje ekologiczne w Polsce oraz w Niemczech, aby przysługiwały im szczególne uprawnienia mające swoje źródło w Konwencji. Zidentyfikowane zostaną również podobieństwa oraz różnice występujące w tym zakresie między wskazanymi państwami. Przyjęte w Polsce i w Niemczech warunki partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących środowiska wykazują bowiem pewne podobieństwa, ale przede wszystkim istotne różnice. Występujące odrębności wymagają starannej analizy tym bardziej, że cel przepisów w obu państwach jest jednakowy – włączenie społeczeństwa w procesy decyzyjne oraz skuteczniejsza ochrona środowiska naturalnego.

W opracowaniu badaniu poddana zostanie hipoteza, zgodnie z którą przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych z zakresu ochrony środowiska w Polsce zostały w niewystarczający sposób powiązane z celami udziału organizacji w tych postępowaniach. W efekcie powyższego ochrona stron postępowania przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organizacji ekologicznych może okazać się niekiedy iluzoryczna.

z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 264, s. 13).

⁷ Zob. szerzej I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 22–29. Zob. także B. Miller, *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden 2012, s. 16–24.

Celem badawczym niniejszego artykułu jest ustalenie, z wykorzystaniem dorobku niemieckiej oraz polskiej doktryny i orzecznictwa, w jaki sposób należy zmodyfikować polskie przepisy, tak aby wyeliminować zidentyfikowane zagrożenia. Metoda komparatystyczna, zasadzająca się na wykładni przepisów obowiązujących w Polsce oraz w Niemczech, pozwoli na przedstawienie wniosków *de lege ferenda*. Rozwiązania niemieckie potraktowane zostaną jako inspiracja do refleksji nad polskim modelem partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska.

1. Model polski

Pozycję procesową organizacji ekologicznych w Polsce reguluje przede wszystkim Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ oraz Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹. Przepisy u.o.o.ś. stanowią regulację szczególną względem przepisów k.p.a., poszerzając istotnie zakres uprawnień organizacji ekologicznych¹⁰.

W świetle art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Przytoczona definicja była w doktrynie wielokrotnie poddawana krytyce¹¹, a to z uwagi na błąd logiczny *ignotum per ignotum* – ustawodawca

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1112, dalej „u.o.o.ś.”. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że przepisów Konwencji nie stosuje się bezpośrednio. Zob. szerzej krytyczne uwagi w tym zakresie wyrażone przez R. Łuszczek w artykule *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 53–70.

¹⁰ Na temat relacji przepisów k.p.a. oraz ustaw szczególnych zob. szerzej J. Chlebny, *Ustawy szczególne wobec Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, pod red. G. Łuszczycy, A. Matana, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łuszczycy, Warszawa 2017, s. 375–380.

¹¹ Zob. np. K. Klonowski, *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 120–121. W kontekście znaczenia definicji legalnej organizacji społecznej dla pojęcia organizacji ekologicznej zob. również M. Górski, *Pojęcie prawne „organizacja ekologiczna”*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010, s. 186 i n.; K. Biskup-Grabowska,

tłumaczy pojęcie organizacji społecznej przez odwołanie się do pojęcia organizacji społecznej. Na potrzeby niniejszego opracowania należy natomiast wskazać, że ujęcie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. ma charakter niezwykle szeroki. W praktyce bowiem za organizacje społeczne uznaje się choćby takie podmioty, jak stowarzyszenia, fundacje czy spółki prawa handlowego¹².

Definicję legalną organizacji ekologicznej zawarto w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś., zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Identycznie pojęcie organizacji ekologicznej definiuje art. 3 pkt 16 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹³. Organizacja ekologiczna jest zatem szczególnego rodzaju organizacją społeczną, przy czym jej szczególny charakter wiąże się z wyróżnieniem celu statutowego – ochrony środowiska. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że pojęcie celu statutowego jest w tym kontekście rozumiane szeroko. Nie chodzi tutaj bowiem wyłącznie o takie podmioty, których podstawą funkcjonowania jest statut, ale o wszystkie organizacje społeczne, których akt założycielski odwołuje się do celu polegającego na ochronie środowiska¹⁴.

Szeroko należy również interpretować pojęcie ochrony środowiska, które ma swoją definicję legalną w art. 3 pkt 13 p.o.ś. Stosownie do tej definicji, przez ochronę środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu

Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 5–7.

¹² Zob. szerzej P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023, s. 102–103 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm., dalej „p.o.ś.”.

¹⁴ Przedstawione stanowisko potwierdza przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 21 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2563/14, LEX nr 2106685 czy postanowienie NSA z 13 VIII 2014 r., sygn. akt II OSK 2176/14, LEX nr 1582076. W obu judykatach o dopuszczalności udziału organizacji społecznej w postępowaniu rozstrzygano na podstawie postanowień regulaminu. Sądy nie kwestionowały przy tym samego faktu, że cele działania podmiotu sformułowane były w regulaminie, a nie w statucie.

zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego¹⁵.

O uprawnieniach procesowych organizacji ekologicznych stanowi art. 44 u.o.o.ś. Nietrudno zauważyć, że uprawnienia procesowe organizacji ekologicznych mają istotny i daleko idący charakter. Organizacje ekologiczne mogą bowiem przystępować do postępowań administracyjnych na dowolnym ich etapie oraz uczestniczyć w nich na prawach strony. Jednocześnie udział w postępowaniu odwoławczym nie jest uwarunkowany udziałem organizacji ekologicznej w postępowaniu przed organem w pierwszej instancji. Najbardziej znaczącym uprawnieniem wydaje się natomiast możliwość wniesienia odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego, choćby określona organizacja nie brała uprzednio udziału w postępowaniu.

Warunkiem dopuszczalności skorzystania z powyższych uprawnień jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, postępowanie musi mieć charakter „postępowania wymagającego udziału społeczeństwa”. Po drugie, organizacja ekologiczna, chcąc przystąpić do postępowania, musi złożyć w tym zakresie wnioski wraz z powołaniem się na swoje cele statutowe. Po trzecie, organizacja ekologiczna musi prowadzić działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, do którego zamierza przystąpić. Wszystkie trzy przesłanki wynikają z art. 44 ust. 1 zd. 1 u.o.o.ś.

Odnosząc się do pierwszej spośród wskazanych przesłanek należy wskazać, że brak jest w przepisach jakiegokolwiek ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska wyczerpującego wyliczenia tych postępowań, które wymagają udziału społeczeństwa¹⁶. W związku z powyższym o tym, czy dane postępowanie należy do tej kategorii, rozstrzyga określony

¹⁵ Szerzej na temat tej definicji i jej znaczenia w systemie prawa ochrony środowiska zob. K. Gruszecki, *Art. 3*, w: idem, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 67–81. W odniesieniu do rozumienia celu ochrony środowiska i znaczenia tego pojęcia w orzecznictwie sądów administracyjnych zob. T. Filipowicz, W. Jacyno, J. Rewkowska, *Art. 3*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 26–43.

¹⁶ Postępowań tych jest w polskim systemie prawnym sporo. Przykładowe z nich wskazują W. Jacyno, J. Rewkowska, *Art. 44*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 265–277.

przepis prawa materialnego. Innymi słowy, dla spełnienia tej przesłanki konieczne jest takie sformułowanie danego przepisu, które jednoznacznie stanowi o wymogu udziału społeczeństwa¹⁷.

Omawiając drugą przesłankę, wypada podkreślić, że udział organizacji ekologicznej w postępowaniu na zasadach wynikających z art. 44 u.o.o.ś. następuje na wniosek samej organizacji. Wniosek może mieć przy tym zróżnicowany charakter¹⁸, w tym między innymi odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez organ pierwszej instancji czy też skargi do sądu administracyjnego od decyzji organu odwoławczego¹⁹. Składając wniosek, organizacja ekologiczna powinna uzasadnić go poprzez odwołanie się do swoich celów statutowych. Badanie celów statutowych następuje na etapie badania wniosku²⁰.

Ostatnia przesłanka odnosi się do okresu, w jakim organizacja ekologiczna prowadzi działalność statutową. Jeżeli bowiem w momencie wszczęcia postępowania okres ten dla konkretnej organizacji ekologicznej jest krótszy niż 12 miesięcy, to skorzystanie z uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.ś. będzie wykluczone.

Jedynie na marginesie warto zwrócić uwagę, że przesłanka okresu prowadzenia działalności statutowej obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2015 r.²¹ W pierwotnym brzmieniu u.o.o.ś. ustanowiono zatem wyłącznie dwie pierwsze spośród wskazanych przesłanek. Wprowadzenie dodatkowej przesłanki odnoszącej się do okresu działalności organizacji ekologicznej względem dnia wszczęcia postępowania administracyjnego nie zmienia jednak faktu, że uprawnienia tychże organizacji są w polskim systemie prawnym niezwykle szerokie, podczas gdy przesłanki

¹⁷ Tak trafnie przykładowo K. Gruszecki, *Art. 44*, w: idem, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023. Zob. również A. Barczak, A. Ogonowska, *Wykłady przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 14–15.

¹⁸ Powinien również spełniać wymogi formalne z art. 63 § 1, § 3 i § 3a k.p.a.

¹⁹ W doktrynie wskazuje się także na złożenie wniosku poprzez zgłoszenie stanowiska w postępowaniu czy wniesienie środka zaskarżenia od incydentalnego postanowienia wydanego w toku postępowania prowadzonego przez organ administracji. Zob. szerzej W. Jacyno, J. Rewkowska, *op. cit.*, s. 198–207.

²⁰ Tak trafnie np. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z 22 II 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 2465/22, LEX nr 3515964.

²¹ Art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. zmieniony został przez art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 11 VII 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014., poz. 1133).

warunkujące dopuszczalność realizacji tych uprawnień nie stanowią poważnego ograniczenia.

Należy zauważyć, że jedynym realnym ograniczeniem realizacji uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.ś. jest właśnie kwestia okresu prowadzonej działalności, przy czym w praktyce postępowania organów administracji publicznej²² oraz orzecznictwie sądów administracyjnych²³ pojawiła się tego rodzaju wykładnia, która faktycznie nakazuje badać nie działalność danej organizacji, ale kwestie formalne, jak np. datę rejestracji czy wpisu do właściwego rejestru.

Co więcej, w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych przedstawiono pogląd, zgodnie z którym dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji nie jest uwarunkowana przesłanką okresu prowadzenia działalności²⁴. Pogląd ten znalazł zwolenników również w piśmiennictwie²⁵. Wskazany stan rzeczy należy ocenić negatywnie. Przyjmowana przez sądy wykładnia przepisu art. 44 u.o.o.ś. prowadzi bowiem do dalszego obniżenia wymagań wobec organizacji ekologicznych żądających dopuszczenia do prowadzonych postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych.

2. Model niemiecki

Pozycję procesową organizacji ekologicznych w niemieckim porządku prawnym reguluje przede wszystkim ustawa w sprawie uzupełniających

²² Jak wskazano w orzecznictwie, dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie wymaga wydania postanowienia, zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 27 V 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 89/10, LEX nr 674622. W praktyce oznacza to, że możliwości kwestionowania takiego dopuszczenia przez strony postępowania są istotnie ograniczone.

²³ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z 30 VIII 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 364/17, LEX nr 2357787; wyrok WSA w Warszawie z 16 X 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1184/19, LEX nr 3027376 czy wyrok WSA w Poznaniu z 28 I 2021 r., sygn.akt IV SA/Po 1226/20, LEX nr 3166462.

²⁴ Zob. wyroki NSA z 14 XI 2017 r.: sygn. akt II OSK 456/16, LEX nr 2419386; sygn. akt II OSK 448/16, LEX nr 2419385, oraz wyrok WSA w Łodzi z 19 V 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 245/21, LEX nr 3197395. Należy jednak odnotować również – trafny – pogląd odmienny, wyrażony przykładowo w wyroku NSA z 8 III 2022 r., sygn. akt III OSK 1005/21, LEX nr 3320968.

²⁵ Zob. T. Jezierski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 108–114.

przepisów dotyczących środków prawnych z zakresu ochrony środowiska zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE²⁶. Poniżej omówione zostaną wymogi oraz zasygnalizowane uprawnienia wynikające z UmwRG. Są to przepisy ustanowione na poziomie federalnym, ale znajdują zastosowanie również na poziomie poszczególnych krajów związkowych²⁷.

Pojęcie organizacji (niem. *Vereinigung*) jest na gruncie UmwRG rozumiane szeroko. Obejmuje zarówno niemieckie, jak i zagraniczne organizacje (zob. § 3 (2) UmwRG). Nie ma przy tym zasadniczo znaczenia forma organizacyjno-prawna²⁸ ani zdolność do czynności prawnych. Charakter organizacji (prywatny bądź publiczny) ma znaczenie dlatego, że nie mieszczą się w pojęciu organizacji jednostki państwowe, takie jak gminy (niem. *Gemeinden*) czy związki jednostek państwowych, jak np. związek gmin (niem. *Gemeindeverband*)²⁹. Jak wskazuje się w niemieckiej doktrynie, pojęcie organizacji musi być tutaj rozumiane szeroko z uwagi na nadrzędny cel, któremu służą przedmiotowe przepisy – skuteczna ochrona środowiska³⁰.

W niemieckim modelu o tym, czy spełnione są wymogi stawiane organizacjom ekologicznym, rozstrzyga jeden z urzędów federalnych – Federalny Urząd Środowiska (Umweltbundesamt)³¹. Czyni to

²⁶ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (BGBl. I S. 3290), dalej „UmwRG”.

²⁷ F. Fellenberg, G. Schiller, *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 4.

²⁸ Wykluczone są jedynie takie podmioty, które ze swej istoty nie mogą spełnić jednej z przesłanek uznania, o czym jest mowa w dalszej części tekstu. Przykładowo fundacja nie może być samodzielnie taką organizacją ekologiczną z uwagi na brak członków (zob. § 3 (1) 5 UmwRG). Fundacja może być jednak jednym z członków organizacji ekologicznej działającej w innej formie prawnej, np. związku (niem. *Verein*).

²⁹ C. Franzius, *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVP / UmwRG. Kommentar*, pod red. A. Schinka, O. Reidta, S. Mitschanga, München 2023, s. 517.

³⁰ Zob. np. F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 5.

³¹ Zob. § 3 (2) UmwRG. Właściwość Federalnego Urzędu Środowiska obejmuje organizacje, których działania wykraczają poza terytorium jednego kraju związkowego, oraz organizacje zagraniczne. W przypadku organizacji ekologicznych, których zakres działania koncentruje się przede wszystkim w ramach ochrony przyrody i krajobrazu, uznanie następuje dodatkowo w uzgodnieniu z (niem. *im Einvernehmen mit*) Federalnym Urzędem Ochrony Przyrody (Bundesamt für Naturschutz). W przypadku organizacji ekologicznych prowadzących działalność wyłącznie na terytorium jednego kraju związkowego właściwy w procedurze uznania będzie odpowiedni organ administracji kraju związkowego (zob. § 3 (3) UmwRG).

w oderwaniu od konkretnego postępowania administracyjnego czy sądowoadministracyjnego. Informacja o uznanych (niem. *anerkannt*) organizacjach ekologicznych jest publikowana i na bieżąco aktualizowana na stronie Federalnego Urzędu Środowiska. Według stanu na dzień 4 września 2024 r. uznane zostały 142 organizacje ekologiczne³². Tylko tym organizacjom przysługują uprawnienia wskazane w UmwRG.

Organizacja ekologiczna ubiegająca się o uzyskanie uznania (niem. *Anerkennung*) od Federalnego Urzędu Środowiska musi spełnić szereg kryteriów, które wskazane zostały w § 3 (1) UmwRG. O tym, czy określona organizacja ekologiczna spełnia te kryteria, Federalny Urząd Środowiska rozstrzyga na wniosek organizacji.

Po pierwsze, organizacja musi działać w celu ochrony środowiska, co wynika z jej statutu. Cel ten musi mieć charakter ideowy, co zasadniczo wyklucza działalność w celach gospodarczych³³. Ochrona środowiska jest tutaj rozumiana jeszcze szerzej niż w polskim prawodawstwie. Obejmuje bowiem nie tylko ochronę środowiska *sensu stricto*, lecz także działalność edukacyjną³⁴. Działalność w zakresie ochrony środowiska nie może mieć charakteru tymczasowego. W praktyce oznacza to, że wykluczone są tego rodzaju organizacje, które powstały tylko w celu udziału w postępowaniu dotyczącym konkretnej inwestycji. Odmowa uznania takich organizacji uzasadniona byłaby jedynie przejściowym (zorientowanym na ochronę środowiska tylko w ramach jednego przedsięwzięcia) celem działania. Cel ochrony środowiska musi mieć również charakter naczelnny. Nie uzyskają zatem uznania takie organizacje, które ochronę środowiska realizują wyłącznie jako jeden spośród kilku istotnych celów czy też jako cel uboczny.

Po drugie, organizacja ubiegająca się o uzyskanie uznania musi działać w zakresie ochrony środowiska przez co najmniej trzy lata. Okres ten

³² Zob. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf (dostęp: 9 IX 2024).

³³ W niemieckiej doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że dopuszczalna jest jedynie taka działalność gospodarcza, która ma charakter uboczny względem niegospodarczego celu podstawowego. Jak wskazują F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 6–7, dopuszczalne byłoby przykładowo, gdyby organizacja ekologiczna, wykorzystując swoją powierzchnię biurową, prowadziła niewielką kawiarnię. Zob. także przywołane tam orzecznictwo.

³⁴ Zob. np. wyrok Sądu Administracyjnego w Berlinie (Verwaltungsgericht Berlin) z 27 X 1993 r. – 1 A 216.91, LKV 1994, w którym wskazano, że w pojęciu ochrony środowiska mieści się prowadzenie centrum ochrony przyrody (niem. *Naturschutzzentrum*).

badany jest w procedurze uznania organizacji ekologicznej w aspekcie podejmowanych przez nią działań. Chodzi tutaj o to, aby dotychczasowa aktywność organizacji dawała niejako rękojmię prawidłowego korzystania z uprawnień wynikających z UmwRG. Wymóg trzyletniego okresu jest również kolejnym zabezpieczeniem przed powoływaniem organizacji ekologicznych *ad hoc* dla partycypacji w postępowaniach dotyczących konkretnych inwestycji³⁵.

Po trzecie, ustawodawca niemiecki wprost ustanawia wymóg gwarancji właściwego wykonywania zadań, szczególnie w zakresie udziału w administracyjnym procesie decyzyjnym. Badaniu podlegają przy tym (niem. *dabei*) charakter i zakres prowadzonej dotychczas działalności, członkostwo oraz efektywność organizacji. Powyższe kryteria nie mają jednak charakteru wyczerpującego – jest to katalog otwarty, a organ może wziąć pod uwagę również inne czynniki.

W kontekście aspektu członkostwa należy zauważyć, że w zasadzie wykluczone są organizacje o niewielkiej liczbie członków. Jak zauważa się bowiem w doktrynie, uznanie zbyt wielu niewielkich organizacji ekologicznych mogłoby doprowadzić do znaczącego obciążenia administracji i sądów³⁶. W niektórych opracowaniach wskazuje się wręcz, że minimalna liczba członków organizacji powinna wynosić 100³⁷. Efektywność wiąże się natomiast z zapewnieniem pewnego standardu organizacyjnego. Chodzi tutaj przykładowo o niezbędny personel, powierzchnię biurową czy sprzęt. Celem tych uregulowań jest przyznanie szczególnych uprawnień wyłącznie takim organizacjom, które są w stanie efektywnie uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych i sądowych, z uwzględnieniem konieczności ponoszenia kosztów udziału w tych postępowaniach³⁸.

Po czwarte, organizacja ekologiczna musi realizować wyłącznie cele użyteczności publicznej stosownie do definicji z § 52 Ordynacji podatkowej³⁹. Jak wskazano w § 52 (1) zdanie pierwsze AO, korporacja (niem. *Körperschaft*) realizuje cele użyteczności publicznej, jeśli jej działalność

³⁵ C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518.

³⁶ F. Fellenberg, G. Schiller, *op. cit.*, s. 9–12.

³⁷ Zob. np. W. Louis, *Die Anerkennung von Naturschutzverbänden*, „Natur und Recht” 1994, s. 384. Stanowisko przedstawione w tym opracowaniu wyrażono wprawdzie na tle odmiennego stanu prawnego i w odniesieniu do organizacji ochrony przyrody, ale wciąż jest przytaczane w obecnych opracowaniach dotyczących przesłanek uznania organizacji na zasadach UmwRG.

³⁸ C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518 wraz z przywołanym tam orzeczeniem.

³⁹ Abgabenordnung (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), dalej „AO”.

ma na celu bezinteresowne wspieranie ogółu społeczeństwa w kategoriach materialnych, duchowych lub moralnych. Zgodnie z § 52 (2) AO, celami użyteczności publicznej są, między innymi, wspieranie ochrony przyrody i krajobrazu, środowiska, w tym ochrony klimatu. Warto przy tym zwrócić uwagę, że organizacja ekologiczna musi realizować te cele poprzez podejmowanie działań zgodnych z ustawą zasadniczą⁴⁰. Jak wskazywano w orzecznictwie, nie uzyskają uznania takie organizacje, które stosują pasywny opór w ramach protestów (np. poprzez przyklejanie się do dróg publicznych) czy nie stosują się do zarządzeń (niem. *Anordnungen*) policyjnych⁴¹. Podejmowane przez organizację ekologiczną działania nie mają przy tym sprzyjać jej celom gospodarczym, w szczególności prowadzić do wzrostu dochodów organizacji. Dla spełnienia omawianej przesłanki nie ma znaczenia kwestia obciążenia podatkiem dochodowym od osób prawnych (niem. *Körperschaftsteuer*)⁴².

Po piąte, statut organizacji musi dopuszczać przyjęcie w charakterze członka każdej osoby, która wspiera cele organizacji. Organizacje nie mogą mieć zatem charakteru wykluczającego. Przez pojęcie członka należy tutaj rozumieć osobę, która dysponuje pełnymi prawami wyborczymi na walnym zgromadzeniu członków. Od opisanego wymogu można odstąpić jedynie w odniesieniu do takich organizacji, których członkami są w co najmniej trzech czwartych osoby prawne spełniające ten wymóg⁴³. Uznanie organizacji ekologicznej następuje w formie decyzji administracyjnej, której treść wyznacza przede wszystkim § 3 (1) zd. 3–5 UmwRG. W decyzji wskazuje się zakres zadań wykonywanych przez organizację oraz zakres terytorialny, na którym obowiązuje uznanie. Decyzją o uznaniu organizacji ekologicznej można również ustanowić warunek powiadamiania właściwego organu o wszelkich zmianach statutu tej organizacji, co następuje pod groźbą utraty uznania⁴⁴. Od decyzji odmownej, w tym odmawiającej uznania

⁴⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

⁴¹ Zob. F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 12–13 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

⁴² C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518.

⁴³ Kwestia zgodności tej przesłanki z Konwencją była przedmiotem postępowania przed Aarhus Compliance Committee (ACCC/C/2016/137). W Konkluzjach i Rekomendacjach (ang. *Findings and Recommendations*) z 23 VII 2021 r. wskazano, że przedmiotowa przesłanka narusza przepisy Konwencji. Przebieg postępowania, stanowisko stron, uczestników i Komitetu oraz przyjęta decyzja – zob. https://unece.org/env/pp/cc/acc.c.2016.137_germany (dostęp: 24 IX 2024).

⁴⁴ F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 19.

jedynie w pewnym zakresie, organizacji ekologicznej przysługują środki odwoławcze⁴⁵. Organizacji ekologicznej, która uzyskała uznanie, przysługuje uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia przeciwko określonym rozstrzygnięciom z zakresu ochrony środowiska. Zakres tych rozstrzygnięć określa § 1 UmwRG, wskazując, między innymi, na decyzje wydane w postępowaniu, w którym przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko. Katalog z § 1 UmwRG ma charakter zamknięty, ale jednocześnie niezwykle rozbudowany⁴⁶.

W odniesieniu do środków prawnych przysługujących uznanym organizacjom ekologicznym należy wskazać przede wszystkim na wszystkie środki prawne przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷. Chodzi tutaj zatem o dopuszczalność zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięcia mieszczącego się w katalogu z § 1 UmwRG. Organizacja nie musi przy tym wykazywać, że dane postępowanie dotyczy jej lub cudzego interesu prawnego. Organizacje ekologiczne dysponują zatem uprawnieniem do inicjowania kontroli sądowej w interesie publicznym. Organizacjom, które nie uzyskały uznania, wskazane uprawnienia przysługują jedynie w jednym przypadku – w wyniku łącznego spełnienia trzech przesłanek wskazanych w § 2 (2) UmwRG. Chodzi tutaj o spełnianie przesłanek uznania z § 3 UmwRG, złożenie wniosku o uznanie do właściwego organu oraz nieuzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonego wniosku z przyczyn niedotyczących organizacji. W przypadku organizacji zagranicznych ostatnią przesłankę uznaje się za spełnioną. Ustawodawca niemiecki zastrzegł jednak, że jeżeli organizacja ekologiczna uzyska w międzyczasie prawomocną decyzję odmawiającą uznania, to środki prawne przysługujące w świetle UmwRG są niedopuszczalne (zob. § 2 (2) zd. 3 UmwRG).

3. Potencjał do zmian w polskim modelu

Zestawiając oba modele partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących środowiska, wyraźnie widać odmienne podejście

⁴⁵ Zob. np. C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 519.

⁴⁶ Zob. szerzej F. Fellenberg, G. Schiller, *UmwRG § 1 Anwendungsbereich*, w: *Umweltrecht Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 6–7.

⁴⁷ *Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I S. 686)*.

polskiego i niemieckiego ustawodawcy. Podczas gdy dostęp do postępowań w polskim modelu jest istotnie odformalizowany, niemiecki model charakteryzuje się licznymi wymogami, które podlegają badaniu w toku postępowania w przedmiocie uznania organizacji ekologicznej przez właściwy organ (Federalny Urząd Środowiska albo organ krajowy).

W świetle dostrzeżonych różnic, otwarte pozostaje pytanie o ewentualne modyfikacje modelu polskiego w kierunku ograniczenia dostępu organizacji ekologicznych do postępowań administracyjnych i sądowniczych. W zestawieniu z przepisami niemieckimi rzuca się bowiem w oczy brak powiązania uprawnień z art. 44 u.o.o.ś. z jakąkolwiek gwarancją ich prawidłowego wykonywania⁴⁸. Powyższe spostrzeżenie ma dlatego tym większe znaczenie, że aksjologicznym uzasadnieniem udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska jest ich działanie w interesie publicznym⁴⁹, a nie partykularnym. Ochrona interesu publicznego powinna się w tym kontekście przejawiać w takich formach jak działalność na rzecz ochrony przyrody, działalność o charakterze edukacyjnym i informacyjnym czy w merytorycznym wsparciu podmiotów postępowania administracyjnego i sądowniczych. Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu ma również służyć zapewnieniu kontroli społecznej nad jego przebiegiem⁵⁰. Stan prawny, w którym liczne uprawnienia przyznawane są organizacjom właściwie bez żadnej kontroli ich dotychczasowych działań, musi budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia innych wartości prawa administracyjnego, takich jak ochrona

⁴⁸ Wypada w tym miejscu odnotować pogląd A. Barczak wyrażony w artykule *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 29–41, która wskazuje na ogólne instrumenty nadzoru wynikające z ustaw odrębnych, tj. Ustawy z dnia 7 IV 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020, poz. 2261) oraz Ustawy z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2023, poz. 166), określając je mianem precyzyjnych i należytych. Autorka wskazuje również, że odpowiedzią na nadużycia uprawnień ze strony organizacji ekologicznych mogłoby być utworzenie unijnego kodeksu etycznego organizacji ekologicznych wraz z odpowiednim organem kontrolnym. Pogląd o możliwości stworzenia takiego kodeksu wyrażony jest również przez innych autorów. Koncepcja ta została odnotowana przykładowo przez M. Bar, J. Jendroskę, K. Tarnacką, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 43.

⁴⁹ Zob. A. Barczak, op. cit., s. 36.

⁵⁰ W szerszym kontekście pogląd ten potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Zob. przykładowo uzasadnienie postanowienia NSA z 28 IX 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 23, w którym zwrócono uwagę na cele udziału organizacji społecznych w postępowaniu sądowniczym.

interesów stron postępowania, ochrona dobra wspólnego czy sprawność postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

W polskiej literaturze zwracano już zresztą uwagę, że w świetle obecnego ukształtowania przepisów u.o.o.ś., organizacje ekologiczne mogą niezwykle łatwo opóźnić przebieg procesu inwestycyjnego, nadużywając w zasadzie bez konsekwencji przyznanych im uprawnień procesowych⁵¹. Nadużycie prawa należy tutaj rozumieć jako działanie niezgodne z zamierzonym przez ustawodawcę celem norm z art. 44 u.o.o.ś. lub takie, które narusza podstawowe wartości systemu prawnego⁵².

W celu wyeliminowania tego zagrożenia należałoby rozważyć przede wszystkim wydłużenie wymaganego okresu działalności (przykładowo do obowiązujących w Niemczech trzech lat) oraz dodanie warunku, że dotychczasowa działalność pozwala na przyjęcie założenia o prawidłowym wykonywaniu uprawnień z art. 44 u.o.o.ś. w przyszłości. Zaproponowane wymogi odpowiadałyby zasadniczo przesłankom niemieckim z § 3 (1) pkt 2 i pkt 3 UmwRG. Organizacje ekologiczne musiałyby w tych okolicznościach wykazywać podejmowane uprzednio aktywności, a nie przedkładać wyłącznie dokumenty potwierdzające datę rejestracji organizacji.

Przykładem takiej aktywności mogłoby być chociażby współdziałanie w dziedzinie ochrony środowiska z właściwymi organami administracji publicznej, co jest już przecież przedmiotem regulacji w Polsce (zob. art. 45 ust. 1 u.o.o.ś.). Przejawem współdziałania może być przykładowo opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska czy prowadzenie edukacji ekologicznej. Innym przykładem aktywności organizacji ekologicznej mogłoby być uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa na zasadach ogólnych wynikających z rozdziału 2 (Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji) u.o.o.ś., to jest chociażby składanie uwag i wniosków (zob. art. 33 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.) czy aktywny udział w rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o ile taka rozprawa jest przeprowadzana (zob. art. 36 u.o.o.ś.). Organizacja ekologiczna

⁵¹ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 106–108. Zob. również A. Modrzejewski, *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 217–223 oraz P. Milewski, *Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 195–198.

⁵² Na temat pojęcia nadużycia prawa zob. szerzej J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

mogłaby również powoływać się na swoją aktywność w postępowaniach prowadzonych na zasadach ogólnych wynikających z przepisów k.p.a., to jest w szczególności uczestnictwo w postępowaniach na prawach strony (zob. art. 31 § 3 k.p.a.) oraz przedstawienie za zgodą organu administracji publicznej swojego poglądu w sprawie w odpowiedniej formie (zob. art. 31 § 5 k.p.a.).

Organizacja ekologiczna mogłaby również odwoływać się do swojej aktywności w toku postępowań sądowoadministracyjnych. Dopuszczalność partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach sądowoadministracyjnych wynika bowiem z art. 25 § 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³. Zgodnie z tym przepisem, zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Jest to niejako regulacja komplementarna do uprawnień wynikających z art. 31 § 3 k.p.a.⁵⁴

Organ administracji publicznej, rozstrzygając o dopuszczeniu określonej organizacji do toczącego się postępowania, weryfikowałby podejmowane przez nią czynności, oceniając ich rzeczowość oraz przydatność z punktu widzenia celu udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym, to jest przede wszystkim efektywniejszej ochrony środowiska oraz kontroli społecznej⁵⁵. Ustanowienie tego rodzaju wymogów mogłyby doprowadzić do sytuacji, w której podmioty przystępujące do postępowań dysponowałyby rzeczywiście fachową wiedzą, przydatną w ich toku.

Za uzasadnione należy również uznać niemieckie wymogi odnoszące się do charakteru działalności organizacji ekologicznej. Nie do przyjęcia wydaje się być bowiem sytuacja, w której organizacja ekologiczna prowadzi działalność gospodarczą czy też w jakikolwiek inny sposób zarabia na partycypacji w postępowaniach administracyjnych

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935.

⁵⁴ Na temat udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych zob. szerzej M. Zakrzewska, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018, s. 305 i n.

⁵⁵ Na temat celów partycypacji organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych zob. szerzej A. Nędzarek, *Cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. W. Chróścielewskiego, G. Łaszczycy, A. Matana, Warszawa 2018, s. 416–417 wraz z przywołaną tam literaturą.

i sądowoadministracyjnych. Rodzi to szereg zagrożeń, w tym tego rodzaju, że rozległe uprawnienia zostaną wykorzystane dla celów partykularnych, ze szczególnym uwzględnieniem opóźnienia albo wręcz zablokowania realizacji konkretnego przedsięwzięcia⁵⁶. Nietrudno wyobrazić sobie również takie sytuacje, w których powołana przez konkurencyjny podmiot gospodarczy organizacja ekologiczna przystępuje do postępowania w celu uzyskania dostępu do akt sprawy, w tym informacji dotyczących stosowanych technologii. Brak omawianego ograniczenia w polskim porządku prawnym trzeba zatem ocenić negatywnie z uwagi na pozostawienie istotnego pola do nadużyć.

Na implementację do polskiego porządku prawnego zasługuje również ta przesłanka, która wymaga, aby cel ochrony środowiska miał charakter nadrzędny i stały (niezwiązany z konkretnymi przedsięwzięciami). Nie powinny uzyskiwać istotnych uprawnień procesowych takie organizacje, w których statucie ochrona środowiska jest tylko jednym spośród kilku lub wręcz podrzędnym celem działania. Cel ochrony środowiska powinien mieć bowiem charakter dominujący. Zakres działania organizacji ekologicznych powinien mieć również charakter ponadczasowy, w tym sensie, że nie powinien ograniczać się wyłącznie do ochrony środowiska w ramach konkretnych przedsięwzięć. Na skutek wprowadzenia takich przesłanek, nie uzyskałyby uprawnień procesowych te organizacje, które ukierunkowane byłyby wyłącznie na udział w postępowaniach dotyczących wyłącznie określonej grupy inwestycji. Wykluczone byłoby również ryzyko dopuszczenia takich organizacji społecznych, które w swoim statucie wskazują na realizację możliwie jak najszerszego spektrum celów, tak aby móc uczestniczyć w możliwie najliczniejszej grupie postępowań administracyjnych (nie tylko tych dotyczących ochrony środowiska). *Ratio legis* opisanych uregulowań byłoby ograniczenie partycypacji tych podmiotów, których udział w obecnym stanie prawnym stwarza poważne ryzyko nadużyć szerokich uprawnień procesowych. Warto w tym miejscu zauważyć, że liczne wymogi przewidziane w niemieckim porządku prawnym wydają się przekładać na stosunkowo wysoką skuteczność skarg wnoszonych przez organizacje ekologiczne w Niemczech. Z analizy przeprowadzonej dla lat 2006–2012 wynika, że niemal połowa z nich okazała się

⁵⁶ Na to zagrożenie zwrócono uwagę w literaturze. Zob. A. Modrzejewski, op. cit., s. 221–223. Autor opisuje w artykule swoje doświadczenia związane w szczególności z rozpoznawaniem środków odwoławczych organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych.

przynajmniej częściowo skuteczna⁵⁷. Tego rodzaju badania nie zostały w Polsce przeprowadzone.

Jednocześnie nie wszystkie rozwiązania niemieckie należy ocenić pozytywnie. Nie wydają się bowiem zasadne takie wymogi, które nie odnoszą się do jakości i charakteru działań prowadzonych przez organizacje ekologiczne. Chodzi tutaj w szczególności o przesłanki dotyczące członkostwa i wewnętrznej organizacji danego podmiotu. Za nietrafne należy ocenić takie poglądy, które uzależniają uznanie organizacji od minimalnej liczby jej członków. Pogląd ten w literaturze niemieckiej uzasadniany jest ryzykiem zbyt szerokiej partycypacji organizacji ekologicznych i tym samym nadmiernego obciążenia organów administracji publicznej. W wielu publikacjach wskazuje się, że minimalna liczba członków organizacji powinna wynosić 100⁵⁸. Tego rodzaju wymogi należy ocenić jako sztuczne i pomijające zupełnie istotę oraz cel działań organizacji ekologicznych. Jeżeli bowiem organizacja ekologiczna jest w stanie przyczynić się do osiągnięcia celu skuteczniejszej ochrony środowiska, to niezasadne jest pozbawienie jej możliwości udziału w postępowaniu.

Nie wydają się przekonujące również te argumenty, że zbyt duża liczba organizacji ekologicznych mogłaby doprowadzić do powstania stanu niewydolności (niezdolności do załatwiania spraw administracyjnych) po stronie organów administracji publicznej. Szybkość nie może być bowiem naczelnym celem postępowania administracyjnego, tym bardziej w tych sytuacjach, gdy skutki realizacji inwestycji są nieodwracalne dla środowiska. Udział organizacji ekologicznych zasadniczo przyczynia się natomiast zarówno do wzrostu stopnia ochrony środowiska, jak i wzrostu akceptacji społecznej dla realizowanej inwestycji. Temu służą zresztą uprawnienia wynikające z Konwencji, które zostały zaimplementowane do obu porządków prawnych.

Nie powinna być wdrożona do polskich przepisów również ta przesłanka, która odnosi się do zasady otwartego członkostwa i szeroko

⁵⁷ Dokładny wskaźnik skuteczności skarg w tym okresie wyniósł 48%. Zob. *Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmweltRechtsbehelfsgesetz (UmwRG)*, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-von-gebrauch-wirkung-der> (dostęp: 15 IX 2024). Obowiązujące ówczesnie przepisy w jeszcze większym stopniu ograniczały możliwość inicjowania kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej przez organizacje ekologiczne. Na temat ewolucji przepisów niemieckich w tym zakresie zob. C. Franzius, *Verbandsklage im Umweltrecht*, „Natur und Recht” 2019, nr 41(10), s. 649 i n., a w polskiej literaturze M. Zakrzewska, op. cit., s. 310 i n.

⁵⁸ W. Louis, op. cit., s. 384.

pojmowanego wewnętrznego zarządzania organizacją (prawo głosu członków na walnym zgromadzeniu). Wymogi wynikające w tym zakresie z prawa niemieckiego zostały zresztą uznane przez Aarhus Compliance Committee za niezgodne z celami Konwencji, tj. szerokim dostępem do sądu, bez nieuzasadnionych wyłączeń oraz naruszające zakaz nadmiernego obciążania organizacji pozarządowych⁵⁹. Należy również zauważyć, że omawiane wymogi nie odnoszą się w bezpośredni sposób ani do specjalistycznej wiedzy organizacji, ani do celów jej udziału w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. W praktyce nie wydaje się także, aby w Polsce funkcjonowała znaczna liczba takich organizacji, które ograniczają napływ nowych członków albo nie przyznają jakiegś części swoich członków prawa głosu wewnątrz organizacji. W świetle powyższych argumentów należy przedmiotowe wymogi uznać za zbędne.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych w Polsce oraz w Niemczech wykazują istotne różnicowanie, pomimo tego, że stanowią implementację rozwiązań pochodzących z tego samego aktu prawa międzynarodowego. Co więcej, cel tych regulacji jest zasadniczo tożsamy – skuteczniejsza ochrona środowiska naturalnego poprzez zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa w ramach toczących się postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych.

Polski prawodawca ustanowił w omawianym zakresie jedynie pojedyncze wymogi, które nie ograniczają w istotnym stopniu dostępu do spraw załatwianych przez organy administracji publicznej. Skutkiem powyższego są bardzo szerokie możliwości partycypacji organizacji ekologicznych w systemie ochrony środowiska.

Odmienne założenia przyjął niemiecki ustawodawca, ustanawiając liczne przesłanki, które w praktyce mogą być niekiedy nadmiernie trudne do spełnienia. Niemiecki system prawny jest bowiem ukierunkowany przede wszystkim na ochronę interesów indywidualnych, a nie szeroko

⁵⁹ Zob. Konkluzje i Rekomendacje (ang. *Findings and Recommendations*) z 23 VII 2021 r. pkt III (104)-(117), https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2016.137_germany (dostęp: 24 IX 2024).

pojmowanego interesu publicznego. Wobec powyższego przyjęcie rozwiązań prawnych, które umożliwiły organizacjom ekologicznym wnoszenie środków prawnych w interesie publicznym, należy ocenić jako ewolucję, która następowała stopniowo pod wpływem rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz aktywności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁰. Liczne wymogi niemieckie przewidziane w UmwRG podlegały zresztą wielokrotnie ocenie przez właściwe podmioty. W odniesieniu do obowiązujących obecnie norm wypada wskazać, że wymóg dotyczący zasady otwartego członkostwa oraz prawa głosu na walnym zgromadzeniu członków, który podlega badaniu w toku postępowania w przedmiocie uznania organizacji przed Federalnym Urzędem Środowiska, Aarhus Compliance Committee ocenił jako niezgodny z przepisami Konwencji. Niemiecki ustawodawca powinien zatem uchylić przepis § 3 (1) pkt 5 UmwRG.

Badanie niemieckich przepisów prowadzi jednak do wniosku, że polska regulacja powinna ulec przynajmniej częściowym zmianom. Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy stwarzają bowiem poważne ryzyko nadużycia przysługujących organizacjom ekologicznym uprawnień procesowych, co może oddziaływać negatywnie w szczególności na strony prowadzonych postępowań. Najistotniejszą wadą polskich rozwiązań wydaje się brak jakiegokolwiek powiązania uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.s. z koniecznością dysponowania specjalistyczną wiedzą i rękomią prawidłowego wykonywania zadań statutowych przez organizację ekologiczną. Takie wymogi znajdują natomiast zastosowanie w Niemczech, co według przeprowadzonych badań przekłada się na stosunkowo wysoką skuteczność skarg wnoszonych przez organizacje ekologiczne do niemieckich sądów administracyjnych. W świetle poczynionych spostrzeżeń, należy rekomendować polskiemu ustawodawcy podjęcie adekwatnych działań legislacyjnych.

Błędem byłoby jednak bezrefleksyjne powielanie wszystkich rozwiązań wynikających z UmwRG. Nie wydają się konieczne dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony środowiska takie wymogi, które nie mają związku z celami partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych. W przypadku przepisów niemieckich dotyczy to aspektów strukturalnych (przykładowo wymogi w zakresie minimalnej liczby członków czy posiadania biura), zasad członkostwa (możliwość przystąpienia do

⁶⁰ Zob. szerzej M. Zakrzewska, op. cit., s. 310 i n.

organizacji przez każdy podmiot) oraz wewnętrznego funkcjonowania danego podmiotu (prawo głosu członków w sprawach dotyczących organizacji). Powyższe kwestie nie mają bowiem bezpośredniego przełożenia na zakres aktywności organizacji ekologicznej i jej potencjalnie pozytywny albo negatywny wpływ na toczące się postępowania dotyczące środowiska. Omawiane wymogi nie odnoszą się również do aspektu merytorycznego – specjalistycznej wiedzy, którą powinna dysponować organizacja ekologiczna.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., Jendrośka J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Barczak A., *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 29–44.
- Barczak A., Ogonowska A., *Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 7–28.
- Biskup-Grabowska K., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 1–15.
- Chlebny J., *Ustawy szczególnie wobec Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łaszczycy, Warszawa 2017, s. 375–380.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019.
- Fellenberg F., Schiller G., *UmwRG § 1 Anwendungsbereich*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 4–54.
- Fellenberg F., Schiller G., *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 2–24.
- Filipowicz T., Jacyno W., Rewkowska J., *Art. 3*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 26–44.
- Franzius C., *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG. Kommentar*, pod red. A. Schinka, O. Reidta, S. Mitschanga, München 2023, s. 513–519.
- Franzius C., *Verbandsklage im Umweltrecht*, „Natur und Recht” 2019, nr 41(10), s. 649–658.
- Gołaszewski P., Wąsowski K., *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023, s. 84–104.
- Górski M., *Pojęcie prawne „organizacja ekologiczna”*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010, s. 181–192.

- Gruszecki K., *Art. 3*, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Gruszecki K., *Art. 44*, w: K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023.
- Jacyno W., Rewkowska J., *Art. 44*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 198–207.
- Jendrośka J., *Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention. Role in Tiered Decision-making and Scope of Application*, w: *Environmental Democracy and Law*, pod red. G. Bandi, Groningen 2014, s. 115–138.
- Jezierski T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 108–114.
- Klonowski K., *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 117–124.
- Louis W., *Die Anerkennung von Naturschutzverbänden*, „Natur und Recht” 1994, s. 381–385.
- Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 53–70.
- Milewski P., *Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 191–207.
- Miller B., *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden 2012.
- Modrzejewski A., *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 217–230.
- Nędzarek A., *Cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. W. Chróścielewskiego, G. Łaszczycy, A. Matana, Warszawa 2018, s. 416–417.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Peter-Bombik K., Sadowska S., *Konflikty ekologiczne a partycypacja publiczna*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, pod red. B. Jeżyńskiej, E. Kruk, Lublin 2016, s. 99–113.
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 22–29.
- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawn-akcjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 9–15.
- Zakrzewska M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.

Łukasz Nasiadka*

Potencjał mediacyjny spraw administracyjnych

Mediation potential of administrative cases

Abstract. Mediation was introduced into general administrative proceedings by the Act of 7 April 2017 amending the Act - Code of Administrative Procedure and certain other acts, and was finally regulated in Chapter 5a of Section II of the CAP. At present, public administration bodies, in cases whose nature allows to do so, seek amicable settlements of disputed issues and aim to determine the rights and obligations which are the subject of the proceedings, in matters within their jurisdiction, in particular, by taking actions necessary for mediation.

Mediation as a way of settling administrative law cases is not developing as dynamically in Polish practice as the legislator expected. One of the reasons for this state of affairs is the lack of a clear definition of the catalogue of cases in which mediation is possible and justified. At the same time, administrative mediation is not a legally unlimited construction. Its use has been limited by the legislator through prerequisites, i.e. legal requirements on which its legal admissibility depends.

The key in this respect was to determine the prospects for concluding mediation in the mode specified in Article 96a § 3 of the CAP, i.e. by issuing a decision acceptable to the parties to the proceedings or concluding an administrative settlement. The study attempted to apply various criteria, such as the ways in which the proceedings were initiated, their subject matter, the state of progress of the investigation and the different categories of participants. On the basis of these, the 'mediation potential' of administrative cases was sought.

Keywords: mediation – administrative case – administrative proceedings

Wprowadzenie

Mediacja została wprowadzona do postępowania administracyjnego Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6909-3899>, e-mail: lukasz_nasiadka@o2pl.

postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹, a finalnie uregulowana w rozdziale 5a działu II². Ten sposób załatwiania spraw z zakresu prawa administracyjnego nie rozwija się w polskiej praktyce tak dynamicznie, jak oczekiwał tego ustawodawca. Siedmioletnie doświadczenia w wykorzystywaniu mediacji, a może bardziej w braku jej wykorzystywania, potwierdzają zgłaszane wątpliwości pod jej adresem³. Zasadniczym zaś problemem jest kwestia ustalenia, w jakich sprawach administracyjnych rozpoznawanych w trybie określonym w działach I i II k.p.a. można skorzystać z mediacji.

W nawiązaniu do tego zagadnienia, w opracowaniu podjęto próbę zidentyfikowania cech, które mogą stanowić podstawę wyróżnienia spraw administracyjnych rozstrzyganych na podstawie przepisów k.p.a., w których mediacja jest możliwa i uzasadniona z punktu widzenia realizacji postulatów zawartych w art. 13 § 1 k.p.a. Kluczowe w tym zakresie jest ustalenie perspektyw zakończenia mediacji w sposób określony w art. 96a § 3 k.p.a., czyli przez wydanie decyzji akceptowalnej przez strony postępowania albo zawarcie ugody administracyjnej.

Jak wskazuje K. Klonowski, mediacja nie jest konstrukcją prawnie nieograniczoną. Jej zastosowanie zostało ograniczone przez ustawodawcę za pomocą określonych przesłanek, od których spełnienia zależy jej prawna dopuszczalność. Przesłanki te mają różny charakter. Niektóre wynikają bezpośrednio z regulacji dotyczących mediacji, np. „jeżeli pozwala na to charakter sprawy”, inne natomiast nie są wyrażone wprost jako przesłanki wyłączające dopuszczalność mediacji, ale stanowią konsekwencje przyjętych rozwiązań procesowych, w tym także niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego⁴.

Metoda poszukiwań cech spraw mediacyjnych w pierwszej kolejności koncentruje się na analizie znamion zawartych w art. 13 § 1 i art. 96a k.p.a. Ich niedookreśloność w znacznym stopniu utrudnia, a wręcz uniemożliwia wskazywanie typów spraw, które można zasadnie kierować

¹ Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

³ Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 7 IV 2017 r. – o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (OSR ex-post) z dnia 24 III 2022 r., <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-03/dfd9787f725815de07a6deef5c0c-c65a.pdf> (dostęp: 20 II 2024).

⁴ K. Klonowski, *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 6, s. 69.

do mediacji. W opracowaniu podjęto próbę zastosowania innych kryteriów, takich jak tryby uruchamiania postępowań, przedmioty postępowań, stopień zaawansowania postępowania wyjaśniającego oraz różne układy podmiotowe. Wnioskowanie oparte jest na metodzie redukcji, która przy pomocy wskazanych kryteriów umożliwia zawężenie pól badawczych. Dzięki temu zaprezentowana metoda selekcji, oparta na tych kryteriach, może ułatwić wskazywanie potencjału mediacyjnego poszczególnych spraw administracyjnych.

1. Procesowe przesłanki mediacji administracyjnej

W wyniku nowelizacji z 2017 r. w art. 13 k.p.a., który wcześniej odnosił się wyłącznie do zasady ugodowego załatwiania spraw, została wprowadzona szersza zasada polubownego załatwiania spraw. Jak zauważa A. Zienkiewicz, zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, organ administracji publicznej w sprawach, w których charakter na to pozwala, powinien dążyć do polubownego rozwiązywania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w konkretnej sprawie⁵. Z tego wynika, że organ ma obowiązek podejmowania wszelkich uzasadnionych działań umożliwiających mediację lub zawarcie ugody na każdym etapie postępowania, jak również informowania stron o możliwościach i korzyściach wynikających z polubownego załatwienia sprawy. Słusznie jednak zwraca uwagę K. Radosz, która podkreśla, że obowiązek organów polegający na „dążeniu” nie może być rozumiany w ten sposób, że wiąże on organ w każdym toczącym się postępowaniu. Jest on wiążący w tych przypadkach, gdy występuje pozytywna przesłanka mediacji oraz nie zachodzą przesłanki negatywne⁶.

Wydaje się, że skuteczność mediacji należy łączyć przede wszystkim z realizacją zasady prawdy materialnej oraz zasady dyspozycyjności, a także z zakresem swobody, jaką posiada organ administracji publicznej w kształtowaniu praw i obowiązków jednostki. Dobrym przykładem jest stosowanie instytucji uzgodnienia z art. 106 k.p.a. – obowiązek przeprowadzenia uzgodnienia może ograniczać pole do mediacji, a w niektórych przypadkach nawet je wykluczać, ponieważ dzielenie się kompetencjami z innym organem zmniejsza elastyczność

⁵ A. Zienkiewicz, *Specyfika mediacji w postępowaniu administracyjnym jako formy Alternative Dispute Resolution (ADR)*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2019, nr 143(4), s. 66.

⁶ K. Radosz, *Prawna ocena braku zgody organu na mediację*, „Casus” 2019, nr 93, s. 27–33.

głównego organu w odniesieniu do ustaleń mediacyjnych. Postanowienia wydawane na podstawie art. 106 k.p.a. oraz przepisów szczególnych mogą znacząco wpływać na sposób załatwienia sprawy administracyjnej. Jeżeli mediacja miałaby być przeprowadzona, należy przyjąć, że wymóg uzgodnienia powinien być spełniony przed rozpoczęciem mediacji, mimo że art. 96b § 1 k.p.a. dopuszcza objęcie mediacją także etapu uzgodnienia. Postulat ten wynika właśnie z przyjęcia założenia o potrzebie osiągnięcia stanu znacznego zaawansowania postępowania wyjaśniającego, którego składową jest również uzgodnienie z art. 106 k.p.a.

Zgodnie z art. 96a § 3 k.p.a., mediacja może być przeprowadzona w toku postępowania administracyjnego, jeżeli charakter sprawy na to pozwala. Ma ona na celu wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych oraz prawnych danej sprawy, a także ustalenie sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji lub zawarcie ugody. Należy założyć, że samo uregulowanie tej metody załatwiania spraw skłania do wniosku, że ustawodawca nie przewiduje jej stosowania we wszystkich sprawach administracyjnych, lecz jedynie w określonych przypadkach.

Dodatkowo, jak podkreśla K. Klonowski, analiza art. 96a § 3 k.p.a. w kontekście innych przepisów rozdziału 5a działu II k.p.a. prowadzi do wniosku, że mediacja, jako fakultatywny etap postępowania wyjaśniającego, może być przeprowadzona wówczas, gdy postępowanie to osiągnie odpowiedni poziom zaawansowania, w zakresie okoliczności zarówno faktycznych, jak i prawnych. Aby mediacja miała szansę na realizację swoich celów, postępowanie wyjaśniające powinno być na zaawansowanym etapie. Można przez to rozumieć stan, na który składa się zrekonstruowanie treści hipotezy normy prawa materialnego, ustalenie okoliczności istotnych z punktu widzenia jej treści i zbadanie przy zastosowaniu reguł dowodowych zawartych w k.p.a. – czy stanowią one składową stanu rzeczywistego⁷.

Warunkiem niezbędnym umożliwiającym przeprowadzenie mediacji jest także zgoda wszystkich jej uczestników (art. 96c k.p.a.). Wynika to z fundamentalnej, wcześniej już sygnalizowanej zasady mediacji – zasady dobrowolności. Co istotne, mimo obowiązku organu administracji publicznej do dążenia do polubownego załatwienia kwestii spornych, brak zgody na mediację może również pochodzić od samego organu.

⁷ K. Klonowski, op. cit., s. 71.

Zgodnie z orzecznictwem, organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do uczestnictwa w mediacji, zwłaszcza jeśli nie widzi możliwości skutecznego załatwienia sprawy w ten sposób⁸. W kontekście zasady dobrowolności, trudno uznać, aby sąd administracyjny miał prawo przymusić organ do udziału w mediacji⁹.

Sygnalizacyjnie warto również zauważyć, że dopuszczalność mediacji winna zostać uzależniona od zawisłości sprawy, co znajduje potwierdzenie w art. 96a § 1 k.p.a. Oznacza to, że mediacja nie powinna być możliwa przed wszczęciem postępowania administracyjnego ani po jego zakończeniu. Wynika to z faktu, że mediacja stanowi integralną część postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń odniósł się do tej kwestii, wskazując, iż nie mógł zostać uwzględniony sformułowany w skardze kasacyjnej wniosek o przeprowadzenie mediacji na podstawie art. 96a–96n k.p.a. W uzasadnieniu NSA wyjaśnił, że mediacja, o którą wnioskowała skarżąca, może być prowadzona wyłącznie przed organem administracyjnym, a nie przed sądem administracyjnym, w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego¹⁰.

Dodatkowo, jak wskazuje P. Przybysz, pojęcie zdatności mediacyjnej sprawy administracyjnej jest rozumiane w szerszym kontekście niż jej zdatność ugodowa¹¹. Dlatego też powinna istnieć możliwość prowadzenia mediacji nawet w sytuacjach, gdy zawarcie ugody jest niedopuszczalne.

Jeśli mediacja miałyby prowadzić jedynie do zawarcia ugody lub ustalenia podstaw do jej zawarcia, można by założyć, że mediacja nie powinna być przeprowadzana w sprawach, w których zawarcie ugody jest niedopuszczalne. Jednakże takie twierdzenie byłoby sprzeczne z treścią art. 96a § 1 k.p.a. Skoro ustalenia osiągnięte w toku mediacji mogą być wykorzystane do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji (przypadek mediacji horyzontalnej), to należy rozważyć możliwość

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 2 XII 2020 r., sygn. akt II OSK 2461/18, LEX nr 3109580; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 31 I 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1858/19, LEX nr 3041154; wyrok WSA w Warszawie z 31 X 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2046/17, LEX nr 2974343.

⁹ Postanowienie NSA z 4 VII 2018 r., sygn. akt II OSK 1798/18, ONSAiWSA 2019, nr 2, poz. 35; postanowienie WSA w Warszawie z 16 II 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 3178/17, LEX nr 2457350.

¹⁰ Wyrok NSA z 1 VII 2021 r., sygn. akt II GSK 1248/18, LEX nr 3218176.

¹¹ P.M. Przybysz, *Art. 96a, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

prowadzenia mediacji nawet w przypadkach, gdy zawarcie ugody w konkretnej sprawie jest niemożliwe.

Idąc dalej, jak wskazują A. Kocot-Łaszczycza i G. Łaszczycza, należy przypuszczać, że mediacja nie odnajdzie zastosowania w przypadkach, w których istnieją podstawy do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności lub gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa¹². Skierowanie sprawy do mediacji prowadzi do odroczenia rozpatrzenia sprawy przez organ (art. 96e § 1 k.p.a.). Przerwa, o której mowa, jest wyjątkiem od zasady ciągłości procesowej, nierozłącznej w przypadku stanów wyższej konieczności. Jako jeden z przykładów można wskazać art. 182 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹³. Ust. 1 owego artykułu daje podstawę prawną decyzji właściwego organu Wód Polskich, opartą na uznaniu administracyjnym („organ ... może”), w sprawie nakazania zakładowi piętrzącemu wodę obniżenie piętrzenia wody lub opróżnienie zbiornika w przypadku ostrzeżenia o nadejściu wezbrania powodziowego. Niniejsza sprawa posiada potencjał mediacyjny, zwłaszcza że organ jest wyposażony w „luz decyzyjny” wynikający z uznania administracyjnego, jednak względ na jednoznacznie wyekspozowany aspekt pilności rozstrzygnięcia wyklucza dopuszczalność mediacji.

Mediacja będzie raczej niedopuszczalna w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym. Założenia konstrukcyjne tego trybu stoją w sprzeczności z naturą i istotą mediacji administracyjnej. Należy wskazać, że postępowanie uproszczone dotyczy interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony (art. 163b § 2 k.p.a.), a więc niemożliwe jest chociażby przeprowadzenie mediacji horyzontalnej (chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej). Także inne elementy regulacji postępowania uproszczonego (te „upraszczające”), stoją w sprzeczności z dopuszczalnością mediacji, tj. wykorzystywanie urzędowych formularzy (z konsekwencją niedopuszczalności późniejszego zgłaszania przez stronę nowych żądań – art. 163c § 4 k.p.a.), regulacja skutków uwzględnienia nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania (art. 163d k.p.a.), ograniczone postępowanie dowodowe do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e

¹² A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 77.

¹³ Dz.U. 2023, poz. 1478, dalej „pr. wodn.”.

§ 1 k.p.a.) oraz wyłączenie samodzielnego zaskarżania niektórych postanowień.

Potencjalną negatywną przesłanką stosowania mediacji może być także ryzyko naruszenia ochrony informacji poufnych lub tajemnicy zawodowej. Art. 96i k.p.a. nie zawiera przepisów dotyczących odmowy mediatorowi dostępu do akt sprawy objętych klauzulą tajności „tajne” lub „ściśle tajne” ani nie reguluje dostępu do akt, które organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy. Brakuje również odesłania do stosowania art. 74 k.p.a. w odniesieniu do mediatora.

Warto zauważyć, że te same względy, które stanowią podstawę odmowy dostępu do akt dla stron postępowania, powinny być stosowane również w przypadku mediatora, chyba że posiada on upoważnienie bezpieczeństwa umożliwiające dostęp do informacji poufnych objętych daną klauzulą. W związku z tym należy rozważyć ewentualny sprzeciw organu, który może być zaskarżony poprzez zażalenie, uzasadniony wyższymi względami, gdy strony są pozbawione dostępu do akt sprawy lub gdy istnieje potrzeba stosowania art. 74 k.p.a. wobec mediatora.

W kontekście ochrony informacji poufnych wynikającej z Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁴, zasady ochrony takich informacji powinny być również stosowane w odniesieniu do mediatora.

Prawo mediatora dostępu do akt sprawy, podobnie jak prawo stron (uregulowane w art. 73 k.p.a.), obejmuje wgląd do akt, możliwość sporządzania notatek, kopii lub odpisów dokumentów, co obejmuje również utrwalanie i powielanie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Niemniej jednak brak jest przepisów umożliwiających organowi sporządzenie kopii całych akt sprawy w trybie mediacji i ich doręczenie mediatorowi czy udostępnianie dokumentów z akt sprawy w formie zanonimizowanej. W tej kwestii, ze względu na regulację szczególną, przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej nie mają zastosowania do dostępu mediatora do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

W art. 96i k.p.a. nie określono, w jaki sposób należy udostępniać akta sprawy mediatorowi. Należy jednak przypuszczać, że powinno to odbywać się analogicznie do sposobu udostępniania akt stronom, zgodnie z art. 73 k.p.a. – czyli w siedzibie organu administracji

¹⁴ Dz.U. 2010 Nr 182, poz. 1228.

publicznej, w obecności pracownika organu, lub za pomocą systemu teleinformatycznego, po uwierzytelnieniu mediatora zgodnie z zasadami określonymi w art. 20a ust. 1 albo 2 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵.

Przeprowadzenie mediacji nie powinno znaleźć zastosowania w przypadkach, w których jej wykorzystanie byłoby sprzeczne z zasadą posługiwania się przez organ „możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy” (zgodnie z art. 12 k.p.a.). Ograniczenie to wynika z potrzeby uproszczenia postępowania. Należy zauważyć, że postępowanie administracyjne jest często procesem kosztownym i czasochłonnym. Tym samym organ administracji publicznej powinien w pierwszej kolejności podejmować działania, które za pomocą innych mechanizmów niż mediacja osiągnęłyby jej cele w sposób szybszy, tańszy i prostszy.

Równocześnie należałoby wykluczyć możliwość mediowania jedynie w odniesieniu do stanu faktycznego. Takie działanie wydaje się sprzeczne z założeniami mediacji określonymi w art. 96a § 3 k.p.a. Odmienne twierdzenie mogłoby prowadzić do naruszenia zasady prawdy materialnej. Jak podkreśla M. Wilbrant-Gotowicz, dochodzenie do ustalenia prawdy obiektywnej, tj. do określenia rzeczywistego stanu stosunków faktycznych, powinno odbywać się według reguł postępowania dowodowego określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, a także nie powinno naruszać znajdujących zastosowanie w konkretnej sprawie innych szczególnych przepisów prawa wypowiedających się co do niektórych dowodów¹⁶.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której ustalenie stanu faktycznego staje się niemożliwe lub znacznie utrudnione. Co prawda, problem ten został częściowo rozwiązany poprzez wprowadzenie art. 81a k.p.a., który stanowi, że w przypadku, gdy postępowanie administracyjne dotyczy nałożenia na stronę obowiązku, ograniczenia lub odebrania jej uprawnień, a w sprawie istnieją nieusuwalne wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te należy rozstrzygać na korzyść strony. Regulacja ta ma jednak zastosowanie jedynie do postępowań, których przedmiotem jest nakładanie obowiązków, ograniczanie praw lub ich odbieranie stronie. Ponadto, art. 81a § 2 k.p.a. przewiduje cztery wyjątki,

¹⁵ Dz.U. 2005 Nr 64, poz. 565.

¹⁶ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Art. 96(a)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Jaśkowskiej, A. Wróbla, M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX/el. 2024.

które mają charakter podmiotowy lub przedmiotowy i wyłączają stosowanie zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony. Wyjątki podmiotowe dotyczą postępowań, w których strony mają sprzeczne interesy lub wynik postępowania bezpośrednio wpływa na interesy osób trzecich, jak również spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Natomiast wyjątki przedmiotowe mają miejsce w sytuacjach, gdy przepisy odrębne wymagają od strony udowodnienia określonych faktów lub gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności dotyczący bezpieczeństwa, obronności czy porządku publicznego.

Jak zauważa H. Knysiak-Sudyka, przeprowadzenie mediacji nie zwalnia organu administracji publicznej z pełnienia funkcji gospodarza postępowania administracyjnego. Niezależnie od tego, czy w danym postępowaniu prowadzona jest mediacja, czy też nie, organ ma zawsze obowiązek ustalić okoliczności istotne dla sprawy, aby jak najlepiej ją wyjaśnić. Może jednak zaistnieć sytuacja, w której organ wyczerpał wszystkie dostępne środki dowodowe, a strona nie przedstawiła nowych dowodów, co powoduje wątpliwości dotyczące stanu faktycznego. W takim przypadku mediacja może okazać się przysłowiową „ostatnią deską ratunku”, gdyż nie można wykluczyć, że w jej trakcie ujawnią się okoliczności lub dowody pozwalające na wyjaśnienie sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Mediacja może mieć szczególne znaczenie w sprawach, w których nie ma możliwości zastosowania art. 81a k.p.a.¹⁷

W takich przypadkach wydaje się, że podczas mediacji strony mogą osiągnąć porozumienie dotyczące spornych kwestii związanych ze stanem faktycznym konkretnej sprawy. Kluczowe może okazać się ukształtowanie sytuacji prawnej stron, a niekoniecznie zapewnienie pełnej realizacji zasady prawdy materialnej. Organ raczej nie będzie mógł odmówić zatwierdzenia porozumienia stron dotyczącego ustaleń faktycznych, pod warunkiem że sposób rozstrzygnięcia sprawy uzgodniony w mediacji mieści się w granicach obowiązującego prawa.

¹⁷ H. Knysiak-Sudyka, *Mediacja administracyjna w układzie wertykalnym*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, pod red. M. Szewczyka, L. Staniszweskiej, M. Kruscia, Warszawa 2022, s. 161–174.

2. Przykłady spraw o potencjale mediacyjnym

Przechodząc do wskazania konkretnych spraw, w których mediacja jest możliwa i zasadna z punktu widzenia realizacji postulatów zawartych w art. 13 § 1 k.p.a., należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na uzasadnienie do nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. (czyli nowelizacji, która wprowadziła do ogólnego postępowania administracyjnego instytucję mediacji)¹⁸. Przyjęto w nim cztery rodzaje spraw, w których mediacja może być stosowana:

- a) w sprawach, w których występuje wielość stron;
- b) w sprawach, w których może być zawarta ugoda;
- c) w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji);
- d) w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji), z wyjątkiem spraw, o których mowa pod lit. b).

Dodatkowo, zakładano, że mediacja może być istotnym elementem procesu wyjaśniającego, szczególnie w przypadku złożonych spraw, takich jak ustalanie warunków zabudowy lub wydawanie pozwoleń na budowę, a w szczególności w przypadku dużych i kontrowersyjnych projektów infrastrukturalnych, gdzie mediacja może pomóc w znalezieniu kompromisu i rozwiązaniu sporów społecznych.

Pewną wskazówkę przy próbie ustalenia konkretnych typów spraw, którym można przypisać zdolność mediacyjną, można odnaleźć również w rozporządzeniu dotyczącym wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym¹⁹. Określono w nim m.in. wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie administracyjnego postępowania mediacyjnego wszczętego na skierowanie organu administracji publicznej oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi w różnych sprawach. Na podstawie tego rozporządzenia można przyjąć, że do spraw posiadających zdolność mediacyjną można zaliczyć m.in. sprawy:

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> (dostęp: 30 XI 2023).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 VI 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1088).

a) przyznania, cofnięcia (uchylenia) i zmiany koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo farmaceutyczne (art. 103 ust. 2)²⁰, ustawy – Prawo energetyczne (art. 41 ust. 1, 4, 4a i 4b)²¹, ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (art. 30 ust. 1 i ust. 2, art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2)²²;

b) wydania, zmiany i uchylenia aktów w zakresie budownictwa i architektury, w tym na podstawie ustawy – Prawo budowlane (art. 31 ust. 3, art. 47 ust. 2, art. 67 ust. 1)²³;

c) zagospodarowania przestrzennego, w tym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 50–58 i art. 59–68)²⁴ i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 4 ust. 3, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2)²⁵;

d) ochrony środowiska i przyrody, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 201 ust. 1, art. 266 ust. 2, art. 362 ust. 2, art. 363)²⁶, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 72 i nast.)²⁷ oraz ustawy o ochronie przyrody (art. 83 i nast.)²⁸;

e) gospodarki wodnej, w tym na podstawie np. ustawy – Prawo wodne (art. 76 ust. 2, art. 191 ust. 1, art. 206 pr. wodn.);

f) nieruchomości, w tym na podstawie np. w ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 124–126)²⁹.

²⁰ Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2019, poz. 499).

²¹ Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833).

²² Ustawa z dnia 9 VI 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2019, poz. 868).

²³ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 1186).

²⁴ Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020, poz. 293).

²⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 Nr 164, poz. 1588).

²⁶ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 1396).

²⁷ Ustawa z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2023, poz. 1094).

²⁸ Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1336).

²⁹ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020, poz. 65).

W rozporządzeniu wskazano także sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa oraz własności przemysłowej. W ust. 3 § 2 wyżej przywołanego rozporządzenia określono także wynagrodzenie mediatora w sprawach dotyczących:

- a) odpadów, zgodnie z ustawą o odpadach (art. 47 ust. 2 i następne, art. 194)³⁰;
- b) broni, zgodnie z ustawą o broni i amunicji (art. 18 ust. 5)³¹;
- c) obrotu instrumentami finansowymi, zgodnie z ustawą o obrocie instrumentami finansowymi (art. 165c, 165d, 165e)³².

Rozwiązania prawne zawarte w przepisach szczególnych, w których przewidziano możliwość nakładania sankcji administracyjnych (administracyjnych kar pieniężnych), rozumianych jako negatywne skutki ustanowione wobec jednostek, nieprzestrzegających obowiązków wynikających bezpośrednio z norm prawnych lub skonkretyzowanych aktów stosowania prawa, nadają sprawom „potencjał mediacyjny”. Dotyczy to przede wszystkim spraw, w których zastosowano warianty wskazania maksymalnych dopuszczalnych kwot lub maksymalnych wartości stosunkowych (np. 5% liczonych od przychodów podmiotu) lub widełek (od ... do ...), na przykład zgodnie z art. 194 ust. 1 i ust. 3 u. odp. Ten potencjał mediacyjny może być dodatkowo wzmocniony w przypadku ustanowienia luzu decyzyjnego, na przykład poprzez uznanie administracyjne. Odmiennie stanowisko przyjęła J. Wegner-Kowalska, wskazała bowiem, że ten typ spraw należy wyłączyć z kategorii spraw mediacyjnych, przywołując jako argument niedopuszczalność zawierania umów w zakresie odpowiedzialności karnoadministracyjnej z tytułu naruszenia norm prawa publicznego³³.

Institucja mediacji administracyjnej mogłaby znaleźć szersze zastosowanie także w sprawach dotyczących ewidencji gruntów. Orzecznictwo sądów administracyjnych pokazuje, że w sprawach dotyczących aktualizacji ewidencji gruntów rzeczywista istota sporu często odnosi się do innych kwestii, takich jak rozgraniczenie, a wnioskodawcy, inicjując postępowanie administracyjne, nie zawsze w pełni rozumieją obowiązujące przepisy. W takich sytuacjach mediacja mogłaby pomóc

³⁰ Ustawa z dnia 14 XII 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2020, poz. 797), dalej „u. odp.”.

³¹ Ustawa z dnia 21 V 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. 2019, poz. 284).

³² Ustawa z dnia 29 VII 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. 2020, poz. 89).

³³ J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6, s. 44–45.

w całościowym rozwiązaniu konfliktu, a także w wyjaśnieniu stronom wszystkich spornych kwestii na etapie postępowania administracyjnego. Dzięki temu można by uniknąć potrzeby korzystania w przyszłości z środków zaskarżenia, takich jak skarga do sądu administracyjnego³⁴.

3. Cechy spraw o potencjale mediacyjnym

W poszukiwaniu spraw wykazujących „potencjał mediacyjny” wydaje się, że w ramach generalnego podziału spraw administracyjnych na konkretyzujące i weryfikacyjne, w odniesieniu do tych drugich mediacja administracyjna jest sprzeczna z ich istotą. Dobrym przykładem są sprawy o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego oraz sprawy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego. Przedmiot tych postępowań sprowadza się do ustalenia legalności aktu administracyjnego lub poprzedzającego go postępowania. Irracjonalne wydaje się poszukiwanie podstaw do mediacji w tych sprawach, ponieważ trudno dopuścić możliwość polubownego rozwiązania sporu dotyczącego wadliwości aktu administracyjnego, a tym bardziej ustalania ze stroną stopnia tej wadliwości. Jedynie w odniesieniu do wznowienia postępowania w zakresie ponownego rozstrzygnięcia „zwykłej” sprawy administracyjnej, poprzez odmienne ukształtowanie stosunku prawnego leżącego u jej podstaw, powinna istnieć przestrzeń do mediacji. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza wznowienia postępowania na podstawie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W tym przypadku mediacja jest możliwa w odniesieniu do przedmiotu sprawy administracyjnej, a nie samego wystąpienia przesłanki wznowienia postępowania.

J. Wegner wskazuje, że potencjał mediacyjny konkretnej sprawy administracyjnej wynika z jej przedmiotu, rozumianego w klasyczny, materialnoprawny sposób. Samo postępowanie mediacyjne powinno obejmować treść rozstrzygnięcia, tj. porozumienie co do sposobu załatwienia sprawy. Oznacza to, że mediacja nie może dotyczyć kwestii procesowych spornych, takich jak np. przesłanki umorzenia postępowania administracyjnego lub jego zawieszenia³⁵. Potwierdza to również T. Woś, który podkreśla, że przedmiot mediacji musi odpowiadać

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 30 V 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1421/17, LEX nr 2517240.

³⁵ J. Wegner, *Art. 96a*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

przedmiotowi danej sprawy administracyjnej. W związku z tym można przyjąć, że mediacja jest możliwa w odniesieniu do istoty sprawy, czyli konkretyzacji uprawnień lub obowiązków stron postępowania. Przedmiot mediacji jest równoznaczny z przedmiotem konkretnej sprawy administracyjnej³⁶.

Podczas określenia cech sprawy administracyjnej wskazujących na jej potencjał mediacyjny zasadne jest przeanalizowanie normy stanowiącej podstawę prawną rozstrzygnięcia, która *de facto* będzie miała zastosowanie przy załatwieniu danej sprawy, poprzez wypełnienie jej hipotezy. Elementarne znaczenie ma jednak dyspozycja normy prawnej. Ma to związek z celem mediacji, zwłaszcza z koniecznością rozstrzygnięcia mediowanej sprawy w granicach obowiązującego prawa (art. 96a § 3 k.p.a.).

Kluczowym elementem wydaje się stwierdzenie, że potencjał mediacyjny uprawnień lub obowiązków, które są określone w sposób abstrakcyjny w dyspozycji danej normy, wynika ze względnej swobody w zakresie stosowania tej dyspozycji oraz elastyczności w rozumieniu zakresu tych uprawnień lub obowiązków.

Jak wskazuje K. Klonowski, jest to istotna cecha, która może być traktowana jako przesłanka decydująca o zakwalifikowaniu sprawy do kategorii spraw mediacyjnych. Sprzyja temu również podzielny charakter spraw administracyjnych. Taki model sprawy tworzy większą „przestrzeń” do wypracowania kompromisów, które spełniają kryteria legalności i zgodności z zasadą prawdy materialnej. Dla takich spraw nie jest istotne, czy są uruchamiane z urzędu czy na wniosek, nie wpływa to na ich potencjał mediacyjny³⁷.

Należy też zauważyć, że analiza obowiązującego prawa administracyjnego pozwala w nim zauważyć występowanie takich przepisów, które nie określają wyczerpująco treści uprawnień lub obowiązków, jakie mają być w danej sytuacji skonkretyzowane, ale pozostawiają organowi administracji publicznej zadanie samodzielnego ich ukształtowania w celu uzyskania efektu, do którego wydawane decyzje mają doprowadzić (nazywamy takie regulacje normami finalnymi). Dziedzinami, w których takich unormowań jest najwięcej, są obszary przeciwdziałania niebezpieczeństwom (ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona

³⁶ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, s. 334.

³⁷ K. Klonowski, *op. cit.*, s. 75–76.

wód, nadużywanie pozycji monopolistycznej i niedozwolone praktyki ograniczania konkurencji oraz równego dostępu do usług).

Jak wskazuje H. Knysiak-Sudyka, istotną cechą sprawy administracyjnej, która wpływa na jej potencjał mediacyjny, jest możliwość skorzystania przez organ z uznania administracyjnego. W sytuacjach, w których organ administracji publicznej ma do wyboru dwa lub więcej prawnie równorzędne rozwiązania, dopuszczone przez ustawę, mediacja może być pomocna. Wybór ten nie jest jednak całkowicie dowolny, ponieważ ustawodawca ogranicza go w przepisach regulujących uznanie administracyjne. Decyzja uznaniowa może zostać uzgodniona między organem a stroną, w ramach normy prawnej stanowiącej podstawę decyzji, na etapie pomiędzy dokonaniem subsumcji a sformułowaniem ostatecznej decyzji administracyjnej³⁸.

Dodatkowo, wydaje się, że stosowanie terminów niedookreślonych przy określaniu przesłanek uruchomienia normy także wpływa na potencjał mediacyjny sprawy. Zastosowanie tych dwóch elementów znacząco zwiększa podatność sprawy na zakończenie jej w drodze rozstrzygnięcia mediacyjnego. Ponadto, wpływ na charakter mediacyjny sprawy ma także konstrukcja dyspozycji normy, która określa zakres możliwych wariantów konkretyzacji uprawnień lub obowiązków. Ta elastyczność pozwala na swobodniejsze kształtowanie przez organ sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Stosowanie tych mechanizmów wymaga uwzględnienia celowościowych kryteriów, wynikających z norm przypisanych danej kategorii organów oraz ważenia potrzeb realizacji interesów społecznych lub indywidualnych.

A. Kocot-Łaszczyca i G. Łaszczyca wskazują jeszcze jeden element znacząco przyczyniający się do stwierdzenia zasadności przeprowadzenia mediacji. Jest nim zakodowanie w normie prawnej opcji zastosowania klauzul dodatkowych o charakterze uznaniowym względem podstawowego konkretyzowanego przedmiotu. Można przypuszczać, że szczególnie klauzula zlecenia i warunku rozwiązującego będą zwiększać potencjał mediacyjny sprawy. Jednakże to, czy mediacja obejmie tylko dodatkowe klauzule czy też rozstrzygnięcie, będzie zależało od charakteru normy prawa materialnego będącej podstawą rozstrzygnięcia. Jeśli elementy luzu decyzyjnego zawarte w normie obejmują zarówno rozstrzygnięcie, jak i klauzule dodatkowe, zwiększy to zakres mediacji administracyjnej. Jednakże należy zauważyć, że związany

³⁸ H. Knysiak-Sudyka, op. cit.

charakter podstawy stosowania klauzuli może ograniczyć potencjał mediacyjny sprawy w tym zakresie³⁹.

Podsumowanie

Mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest możliwa we wszystkich sprawach rozpatrywanych w trybie określonym w działach I oraz II Kodeksu postępowania administracyjnego. Jej zastosowanie opiera się na spełnieniu określonych przesłanek, które warunkują jej prawną dopuszczalność.

Wśród nich znajduje się wspomniana już formuła „w toku postępowania”, wyznaczająca granice czasowe mediacji. Kluczową przesłanką jest również zgoda strony lub stron na przeprowadzenie mediacji. Istotną rolę odgrywa także wymóg merytoryczny, który określa granice przedmiotowe mediacji i przyjmuje postać pozytywnej przesłanki „jeżeli pozwala na to charakter sprawy”. Oprócz tego istnieją również przesłanki, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać skuteczne przeprowadzenie mediacji. Są one określane jako negatywne i wykluczają mediację mimo wystąpienia przesłanki pozytywnej, jaką jest charakter sprawy. Nie zostały one wskazane w przepisach jako zamknięty katalog okoliczności, które wyłączają możliwość mediacji. Przykładem mogą stać się kryteria stanu wyższej konieczności, prostoty postępowania, trybu uproszczonego, milczącego załatwienia sprawy oraz ochrony informacji lub tajemnicy.

Wnioskując, kluczowe dla ustalenia możliwości skorzystania z mediacji w danej sprawie administracyjnej jest określenie jej charakteru oraz stopnia zaawansowania postępowania wyjaśniającego. W odniesieniu do charakteru sprawy zaznaczono, że mediacja jest zasadniczo wyłączona w sprawach weryfikacyjnych. Dopuszczalna jest natomiast przede wszystkim w sprawach inicjowanych na wniosek lub z urzędu, które mają na celu precyzowanie praw i obowiązków jednostek w drodze decyzji administracyjnej.

Zdatność mediacyjna sprawy administracyjnej wynika z konstrukcji normy prawnej, która ją reguluje. Ważne jest, aby sprawa objęta daną normą miała charakter podzielny. Norma powinna również pozwalać na elastyczność w formułowaniu treści decyzji administracyjnej oraz

³⁹ A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, op. cit., s. 71.

stosowaniu klauzul dodatkowych. Obecność pozytywnych przesłanek stwarza warunki do realizacji celów mediacji, takich jak osiągnięcie dwustronnych ustaleń między organem a stroną lub stronami z pomocą mediatora. W przypadku mediacji horyzontalnej może to prowadzić do wydania przez organ decyzji o określonej treści, natomiast w mediacji wertykalnej może skutkować zawarciem ugody między stronami. Występowanie kilku pozytywnych przesłanek jednocześnie może zwiększać potencjał mediacyjny danej sprawy.

W ramach opracowania podjęto próbę wskazania konkretnych spraw administracyjnych, w których wykorzystanie mediacji jest możliwe. Obejmuje to sprawy dotyczące zarówno pogorszenia, jak i polepszenia sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Połączenie tych dwóch kierunków rozstrzygania w jednej sprawie przez organ może zwiększyć szansę na skuteczne przeprowadzenie mediacji administracyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Klonowski K., *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 68–82.
- Knysiak-Sudyka H., *Mediacja administracyjna w układzie wertykalnym*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, pod red. M. Szewczyka, L. Staniszewskiej, M. Krusia, Warszawa 2022, s. 161–174.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Przybysz P.M., *Art. 96a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Radosz K., *Prawna ocena braku zgody organu na mediację*, „Causus” 2019, nr 93, s. 27–33.
- Wegner J., *Art. 96a*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Wegner-Kowalska J., *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6, s. 40–53.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Art. 96(a)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Jaśkowskiej, A. Wróbla, M. Wilbrandt-Gotowicz, LEX/el. 2024.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, s. 329–334.
- Zienkiewicz A., *Specyfika mediacji w postępowaniu administracyjnym jako formy Alternative Dispute Resolution (ADR)*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2019, nr 143(4), s. 65–92.

Marcin Sikora*

Krytyczna analiza propozycji dekryminalizacji przestępstwa zniesławienia

Critical analysis of the proposal to decriminalise the defamation crime

Abstract. There is a noticeable view in the social space about the need to decriminalise the offence of defamation. Such a position is unfounded and is not based on factual and scientific grounds and, in particular, does not take into account the constitutional principle of proportionality. The historical and comparative legal analysis also does not give grounds to admit that the proponents of decriminalisation of defamation are right, as the criminal law protection of honour and good name has a long tradition, firm foundations, which are also taken into account and continued by most European states in the present times. The removal of Articles 212–215 of the Criminal Code from the legal system would violate the positive obligation of the state to ensure adequate protection of honour and good name. Advocates of the decriminalisation of defamation refer their demands primarily to the value of freedom of expression, while the right to maintain honour and good name is often overlooked. Freedom of speech does not represent a higher value than honour and good name. The current civil law system is incapable of adequately protecting the values listed in Article 47 of the Polish Constitution against groundless slander, in particular because of the low effectiveness of the enforcement of monetary claims and the lack of adequate and enforceable non-monetary sanctions. In the longer term, essentially uncontrolled freedom of speech would become a source of much damage to legally protected goods and would initiate another discussion on the proper protection of honour and reputation. A certain category of defamation is so socially dangerous that the criminal law protection of the value of honour, good name and the right to privacy should continue. Persons in the professions of public trust, entrepreneurs are particularly exposed to the negative consequences of defamation, and the social harm increases in the case of defamation carried out in the Internet space, where it is difficult to mount a substantive defence and the content of the defamation is visible to a large audience.

* District Bar Council in Poznan, Poland | Okręgowa Rada Adwokacka w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0008-2761-6784>, e-mail: aplikant.sikora@interia.pl.

Keywords: decriminalization – dignity – freedom of expression – honour – good name

Wprowadzenie

Przestępstwo zniesławienia stypizowane w art. 212 kodeksu karnego¹ ma długą tradycję w polskim systemie prawnym oraz wyjątkowe znaczenie dla ochrony godności ludzkiej. Stanowi ono rozwinięcie licznych norm zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², a w tym zasady przyrodzonej godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP) oraz prawa do ochrony prywatności, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji RP). Regulacja karna uzupełnia cywilnoprawną ochronę dóbr osobistych zawartą w kodeksie cywilnym³, a wobec swoich szczególnych cech pozwala skutecznie chronić cześć i dobre imię przed bezpodstawnymi i bezprawnymi pomówieniami.

W przestrzeni społecznej zaczyna być zauważalny pogląd o potrzebie uchylecia przepisów art. 212–215 k.k. Kwestia ta jest związana z tendencją do liberalizowania odpowiedzialności karnej, a u jej podstaw leży konflikt wartości konstytucyjnych między prawem do wolności słowa (por. art. 54 Konstytucji RP) a prawem do ochrony prywatności, czci i dobrego imienia (por. art. 47 Konstytucji RP). Kolidzja między tymi dobrami prawnymi powinna być rozważana w oparciu o zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Problematyka związana z zasadnością utrzymywania przestępstwa zniesławienia w k.k. jest bardzo złożona. Próba całkowitej dekryminalizacji zniesławienia jest jedynie uproszczeniem tego zagadnienia i można prognozować, że w dłuższej perspektywie czasu przyniesie więcej szkód niż pożytku: niekontrolowana wolność słowa może prowadzić do społecznego przyzwolenia na bezpodstawną krytykę, która w ujęciu kryminologicznym może skutkować poważnymi szkodami w prawach konstytucyjnie chronionych. W aktualnym stanie prawnym całkowita dekryminalizacja zniesławienia jest rozwiązaniem skrajnym i nie ma racjonalnego uzasadnienia.

¹ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.), dalej „k.k.”.

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

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.), dalej „k.c.”.

1. Postulat dekryminalizacji zniesławienia w świetle poglądów instytucji polskich i międzynarodowych

Propozycję dekryminalizacji przestępstwa zniesławienia zawiera projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r.⁴ Dokument ten w art. 1 przewiduje uchylenie art. 212–215 k.k., a zatem jego uchwalenie doprowadziłoby do zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie. W uzasadnieniu podkreślono, że pogląd o potrzebie dekryminalizacji tego przestępstwa jest coraz silniej prezentowany w społeczeństwie, a na potrzebę depenalizacji wskazują najważniejsze instytucje krajowe i międzynarodowe. Projektodawca potrzebę uchylenia przestępstwa zniesławienia upatruje w rezolucjach Rady Europy, stanowisku Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności na uwagę zasługuje rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1577 (2007) z dnia 4 października 2007 r. *Towards decriminalisation of defamation* (pol. W kierunku dekryminalizacji zniesławienia)⁵. Projektodawca upatruje zasadności dekryminalizacji zniesławienia w potrzebie zapewnienia ochrony dziennikarzom przy wykonywaniu przez nich obowiązków zawodowych. Prawnym uzasadnieniem projektu jest art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Zwolennikiem zniesienia art. 212 k.k. był Rzecznik Praw Obywatelskich, który pismem z dnia 1 września 2016 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości i przedstawił swoje stanowisko co do braku zasadności dalszego utrzymywania w systemie prawnym przestępstwa zniesławienia⁶. Rzecznik argumentował swoje stanowisko potrzebą ochrony środowiska dziennikarskiego oraz debaty publicznej. W dniu 5 marca 2019 r. w siedzibie Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się debata na temat „Wolność słowa a zniesławienie? Art. 212 k.k. – co dalej? Znieść? Poprawić? Znaleźć inne rozwiązanie?”⁷. W rozmowie wzięli

⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz innych ustaw z dnia 7 VII 2023 r., druk nr EW-020-1307/23, dalej „projekt”.

⁵ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1577 (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17588> (dostęp: 29 I 2020).

⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 IX 2016 r., nr sprawy VII.564.23.2016.MM.

⁷ Art. 212 Kodeksu Karnego – jeśli chcecie go zostawić, to go zmieńmy. Debata u Rzecznika, Archiwum Osiatyńskiego, 14 III 2019, <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/>

udział posłowie, przedstawiciele palestry, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dziennikarze, a także sędziowie. Stanowisko zebranych osób nie było spójne. Ważne zdanie w dyskusji wyraził W. Wróbel, który wskazał na zagrożenia związane z *fake newsami* i mową nienawiści, jaka pojawia się w przestrzeni internetowej. Zwolennicy dekryminalizacji zniesławienia podnosili, że przestępstwo to chroni nie godność, ale reputację danej jednostki, a wolność jest wartością ważniejszą od reputacji i to jej należy dać pierwszeństwo. Podkreślono, że postępowanie karne nie jest w stanie zlikwidować samego faktu zniesławienia. Część uczestników debaty uznało, że określenie osoby trzeciej przykładowo „zdrajca” nie powinno uzasadniać reakcji prawnokarnej, ponieważ znoszenie takich określeń jest cechą wolności. Można spuentować, że w ocenie osób uczestniczących w spotkaniu aktualny stan prawny zagraża demokracji i otwartej debacie.

Obecny Minister Sprawiedliwości zapowiada podjęcie działań mających na celu zniesienie odpowiedzialności karnej za zniesławienie. Taki postulat został podniesiony podczas konferencji poświęconej tematyce tzw. SLAPP-ów, która odbyła się w dniach 25–26 kwietnia 2024 r. w Warszawie⁸. Działania te popiera i pozytywnie ocenia Izba Wydawców Prasy⁹.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka również opowiada się za zniesieniem odpowiedzialności karnej za zniesławienie, wskazując, że przepisy art. 212–215 k.k. stanowią nieproporcjonalną ingerencję w swobodę wypowiedzi¹⁰.

Postulat zawarty w projekcie ustawy o zmianie kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2023 r. wraz ze stanowiskiem wyrażonym przez instytucje krajowe oraz międzynarodowe stanowią asumpt do rozważenia zasadności uchylecia art. 212–215 k.k. Niezbędne jest zweryfikowanie,

art-212-kodeksu-karnego-jesli-chcecie-go-zostawic-to-go-zmienmy-debata-u-rzecznika/ (dostęp: 14 III 2019).

⁸ D. Sitnicka, *Adam Bodnar zapowiada zniesienie art. 212 kodeksu karnego o zniesławieniu*, OKO.press, 27 IV 2024, https://oko.press/adam-bodnar-zapowiada-zniesienie-art-212-kodeksu-karnego?utm_source=onet&utm_medium=referral&utm_campaign=post (dostęp: 27 IV 2024).

⁹ *W Sejmie pojawił się projekt nowelizacji KK, postulujący całkowite wykreślenie artykułu 212*, Izba Wydawców Prasy, 11 VII 2023, <https://www.iwp.pl/w-sejmie-pojawil-sie-projekt-nowelizacji-kk-postulujacy-calkowite-wykrezenie-artykulu-212/> (dostęp: 11 VII 2023).

¹⁰ Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowiek do Marszałka Senatu z dnia 22 V 2019 r., nr sprawy 764/2018/KS.

czy taki zabieg ustawodawczy nie będzie stanowił zbyt dużej ingerencji w prawo do ochrony czci, dobrego imienia i prywatności. Należy również rozważyć, czy normy cywilnoprawne są w stanie zapewnić wystarczającą ochronę tym dobrom przed bezpodstawnymi pomówieniami. *De facto* są to kluczowe kwestie, od których uzależniona jest słuszność ewentualnej dekryminalizacji zniesławienia.

2. Rys historyczny przestępstwa pomówienia w prawie polskim

Przestępstwa przeciwko czci, a w tym przestępstwo zniesławienia, występowały już w okresie średniowiecza. W ówczesnym systemie prawa obraza czci obejmowała naruszenie nietykalności cielesnej oraz zniewagę i potwarz¹¹. Czyny te kwalifikowano jako przestępstwa prywatne. Potwarz obejmowała zarówno zarzucenie osobie trzeciej przestępstwa, jak i przykładowo nazwanie kogoś „zdrajcą, nieuczciwie urodzonym, pozbawionym honoru, chamem, z kurwy synem, sprzedawczykiem, bękartem lub złodziejem”¹².

Problematyka pomówień została zawarta w Statutach Kazimierza Wielkiego. W pkt 154 zapisano „[p]onieważ przez potwarze ludzi złych cierpią częstokroć dobrzy, chcemy aby to wszystko zaginęło”. Statuty odwoływały się do potwarzy ponadto w pkt 39 i w pkt 115, co świadczy o powszechnym w tamtych czasach problemie pomówień i naruszaniu czci. Przywołane wyżej przepisy nie były wyjątkiem w karaniu pomówień – przykładowo w księdze ziemi gnieźnieńskiej z XIV w. karze podlegało zarzucenie komuś kłamstwa poprzez skierowanie do niego słów: „łżesz jak pies”¹³.

Z literatury przedmiotu wynika także, że z biegiem czasu bezpodstawne pomówienia zaczęły stanowić poważny problem społeczny. Ich rozpowszechnianie na szerszą skalę od mniej więcej XVI w. było możliwe dzięki drukowanym paszkwilom¹⁴. Reakcją na takie zjawisko

¹¹ J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 1: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964, s. 524.

¹² A. Bereza, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej w dawnej Polsce*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 35.

¹³ *Ibidem*, s. 36–37.

¹⁴ J. Bardach, *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Historia ustroju i prawa polskiego*, pod red. J. Bardacha, B. Leśnodorskiego, M. Pietrzaka, Warszawa 2009, s. 292.

było zaostrzenie sankcji karnych¹⁵. Zasadniczą karą kryminalną za pomówienia była kara pieniężna. W przypadku nieuiszczenia grzywny, sankcją zastępczą mogła być kara na życiu lub ciele¹⁶.

W 1932 r. uchwalono w Polsce kodeks karny¹⁷. W art. 255 k.k. wprowadzono przestępstwo zniesławienia. Zgodnie z art. 255 § 1 tego aktu prawnego „[k]to pomawia inną osobę, instytucję lub zrzeszenie, choćby nie mające osobowości prawnej, o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć je w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności podlega karze aresztu do lat 2 i grzywny”.

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powstało kilka projektów kodeksów karnych, które miały uwzględniać nowy socjalistyczny ustrój i w każdym z nich znajdował się przepis penalizujący zniesławienie¹⁸. Kodeks karny z 1969 r.¹⁹ zachował penalizację pomówienia i w zasadzie przejął niemalże w identycznej formie treść czynności sprawczej i znamiona ukształtowane na gruncie wcześniejszego k.k. Ustawodawca zdecydował się jednak w § 2 art. 255 wprowadzić oszczerstwo stanowiące szczególną formę zniesławienia. W przypadku oszczerstwa czynność sprawcza polegała na złośliwym rozgłaszaniu fałszywych wiadomości o innej osobie. W konsekwencji wyłączenie odpowiedzialności karnej z tytułu dobrej wiary było możliwe jedynie w przypadku zniesławienia zwykłego²⁰. Z uwagi na ujęcie znamion podmiotowych art. 178 § 1 i § 2 poprzedniego kodeksu karnego z 1969 r., dopuszczenie się oszczerstwa było możliwe jedynie w zamiarze bezpośrednim, jako że przestępstwo to miało charakter kierunkowy, podczas gdy zniesławienie w typie podstawowym można było popełnić w zamiarze zarówno bezpośrednim, jak i w ewentualnym²¹. Wynika to z faktu, że ustawodawca w art. 178 § 2 ustawy zamieścił znamię złośliwości, co wymagało pewnego szczególnego zabarwienia w zamiarze sprawcy (łac. *dolus directus coloratus*).

¹⁵ T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 364 i 379.

¹⁶ *Ibidem*, s. 373–374.

¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 VII 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U.1932 Nr 60, poz. 571).

¹⁸ I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2013, s. 70–71.

¹⁹ Ustawa z dnia 19 IV 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1969 Nr 13, poz. 94).

²⁰ *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Bafi, K. Mioduskiego, M. Siewierskiego, Warszawa 1971, s. 405.

²¹ *Ibidem*, s. 407.

Pod względem historycznym cześć zawsze podlegała ochronie prawnokarnej. Od czasów średniowiecza podmioty dzierżące władzę ustawodawczą rozumiały zagrożenia i konsekwencje płynące z bezpodstawnych pomówień. Tym samym na przestrzeni dziejów chroniono reputację jednostek i ich dobrą sławę. Zasadniczo ugruntowany sposób regulowania przestępstwa zniesławienia w polskich ustawach karnych ma znaczenie w dyskursie nad przyczyną i potrzebą dalszej penalizacji pomówień. Zwolennicy dekryminalizacji zniesławienia często zadają bowiem pytanie o przyczynę wprowadzenia przepisów art. 212–215 k.k. i dalszy sens ich obowiązywania. Tymczasem analiza historyczna pozwala przyjąć, że ustanowienie tych przepisów jest kontynuacją dotychczasowego ustawodawstwa.

3. Rodzaje i formy pomówienia

Przestępstwo zniesławienia zostało uregulowane w przepisach art. 212–215 w rozdziale XXVII k.k. dotyczącym czynów przeciwko czci i nietykalności cielesnej. Cześć została wyeksponowana jako dobro osobiste w art. 23 k.c. Wyróżnia się cześć zewnętrzną w postaci dobrego imienia oraz dobrej sławy danej osoby oraz cześć wewnętrzną związaną z godnością osobistą²². Na gruncie prawno Karnym cześć zewnętrzna podlega ochronie za pomocą penalizacji zniesławienia, a cześć wewnętrzna jest chroniona poprzez penalizację zniewagi w art. 216 k.k. Źródłem czci jest godność ludzka, która w myśl art. 30 Konstytucji RP jest źródłem wolności i praw człowieka. Godność człowieka jest zasadą ustrojową i swoistą normą podstawową, która stanowi źródło i jądro praw wymienionych w Konstytucji RP, w tym prawa do prywatności i ochrony dobrego imienia²³.

Tym samym cześć zewnętrzna dotyczy prawa danej jednostki do posiadania w społeczeństwie dobrego imienia i dobrej sławy, co oznacza określony poziom reputacji i ogólnego zaufania społecznego pozwalający na pełnienie rozmaitych ról społecznych w obszarze prywatnym, zawodowym oraz w życiu publicznym. Innymi słowy: norma wyrażona w art. 47 Konstytucji RP zapewnia swoiste domniemanie pozytywnej reputacji i uczciwości, co w ujęciu generalnym daje jednostce pewnego

²² J. Panowicz-Lipska, *Art. 23*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–44911*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2016, s. 113.

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 110.

rodzaju mandat społeczny do wykonywania rozmaitych aktywności w życiu społecznym, w tym piastowania urzędów, wykonywania zawodów, prowadzenia określonych działalności. Posiadanie owej czci warunkuje *de facto* możliwość normalnego funkcjonowania, a także zapewnia jednostce wewnętrzną integralność i psychiczny spokój. W literaturze zauważa się, że z jednej strony obiektywnie czyny polegające na pomówieniach są czynami mniejszej wagi (łac. *causae minores*), z drugiej – w ujęciu jednostkowym – mogą być powodem silnych przeżyć dla konkretnego człowieka, który został nimi dotknięty²⁴.

Czynnością sprawczą przestępstwa zniesławienia jest pomawianie. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pojęcie to oznacza „wypowiedź, w której ktoś bezpodstawnie oskarża kogoś”²⁵. Przez pomawianie rozumie się „oskarżanie, zarzucanie, przypisywanie, posądzanie, podejrzewanie o postępowanie lub właściwości negatywnie rzutuujące na ocenę podmiotu, mające charakter poniżający w opinii publicznej, podrywający zaufanie społeczne”²⁶. Dyspozycja art. 212 § 1 k.k. tworząca typ podstawowy przestępstwa zniesławienia nie precyzuje czynności czasownikowej pomawiania. Dopiero treść art. 213 § 2 k.k. pozwala zrozumieć, na czym polega czynność sprawcza przestępstwa zniesławienia, a mianowicie sprowadza się ona do podniesienia lub rozgłoszenia zarzutu. Pierwsza czynność oznacza samodzielne sformułowanie zarzutu zgodnie z własnym przekonaniem, a więc sprawca jest jego autorem, natomiast rozgłoszenie – przekazanie zarzutu uzyskanego od innych osób, a więc powielenie jego treści²⁷. Pomówienie może odnosić się do postępowania, jak i do właściwości pokrzywdzonego podmiotu w taki sposób, że może poniżyć go w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności. Zarzut dotyczący postępowania odnosi się do konkretnego zachowania osoby pomawianej, które może być sprzeczne z prawem bądź moralnością. Natomiast zarzut odnoszący się do właściwości obejmuje konkretne

²⁴ J. Piórkowska-Flieger, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo zniesławienia (art. 212 k.k.)*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod. red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 121.

²⁵ Hasło: *pomówienie*, Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pom%C3%B3wienie.html> (dostęp: 8 IX 1998).

²⁶ I. Zgoliński, *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. V. Konarskiej-Wrzošek, Warszawa 2018, s. 1015.

²⁷ J. Piórkowska-Flieger, op. cit., s. 129.

zindywidualizowane cechy danego podmiotu dotyczącego charakteru bądź umysłu, sposobu myślenia²⁸.

Szczególnie niebezpieczne jest pomawianie specjalistów o brak kompetencji do wykonywania danego zawodu, przykładowo lekarzy w przedmiocie stawiania błędnych diagnoz albo adwokatów co do braku znajomości prawa czy niesumiennego prowadzenia spraw²⁹. Niemniej niebezpieczne są pomówienia dotyczące zarzucania komuś poglądów rasistowskich czy też dyskryminowania kogokolwiek z jakichkolwiek innych przyczyn (np. seksizm), a także dotyczące prowadzenia niemoralnego trybu życia przez prostytuowanie się, zdradzanie partnera, nadużywanie alkoholu. Takie pomówienia mogą prowadzić do ostrycyzmu społecznego, zdegradowania jednostki w hierarchii społecznej, a w ostateczności – do pojawienia się zaburzeń psychicznych, w szczególności stanów lękowych, depresyjnych.

Pomówienie może być realizowane w różnych formach, tj. ustnie, pisemnie, przy pomocy druku, rysunku czy środków przekazu informacji. W doktrynie pozostaje sporne, czy zarzut pomawiający inną osobę może zostać uzewnętrzniony za pomocą gestu lub mimiki³⁰. Z uwagi na rozwój technologiczny pomówienia często są dokonywane za pomocą środków masowego komunikowania się. W doktrynie przyjmowano, że takie zachowania cechują się większą społeczną szkodliwością czynu i z tego powodu ustawodawca w art. 212 § 2 k.k. wprowadził kwalifikowany typ przestępstwa zniesławienia³¹. Czynnością sprawczą kwalifikującą dany czyn jest pomawianie „za pomocą środków masowego komunikowania”.

Należy odnotować, że nie każde wyrażenie krytyki wypełnia znamiona przestępstwa zniesławienia, ponieważ działanie sprawcy w zakresie jego uprawnień lub obowiązków wyłącza bezprawność. W tym kontekście można wymienić oświadczenia składane przez funkcjonariuszy w ramach obowiązków służbowych, oświadczenia składane w toku postępowań sądowych celem ochrony swoich praw, opinie wyrażane przez przełożonych i referencje³². Jednakże nawet w przypadku działania

²⁸ J. Bafia, *Art. 178*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Bafi, K. Mioduskiego, M. Siewierskiego, Warszawa 1971, s. 406.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ M. Mozgawa, *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Mozgawy, LEX/el. 2024, pkt 4.

³¹ J. Raglewski, *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Część Szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 212–277d*, pod red. W. Wróbla, A. Zolla, Warszawa 2017, LEX/el., pkt 3.

³² J. Bafia, *op. cit.*, s. 407.

w obszarze swoich uprawnień lub obowiązków badaniu podlega dobra wiara oraz pozostawanie w granicach rzeczywistych potrzeb krytyki³³. Jak słusznie przyjął Sąd Najwyższy, „[w]ina w zniesławieniu musi być umyślna, jednak nawet w przypadku przyjęcia zamiaru ewentualnego pozostaje jeszcze ocena społecznej szkodliwości czynu (art. 1 § 2 k.k.). Dlatego w myśl judykatu Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 1993 r. w ocenie czynu z art. 212 k.k. nie są obojętne zamiar i cele autora anonimu, a szerzej jego dobra wiara”³⁴. W uchwale z 31 maja 2023 r. SN wyjaśnił, że znamiona zniesławienia pozostają wyczerpane, gdy wyrażenie nieprawdziwej opinii jest objęte świadomością sprawcy, który działa w zamiarze naruszenia dobrego imienia danej osoby, bądź zaufania społecznego, którym osoba ta jest obdarzona³⁵. Taki sposób rozumienia przestępstwa zniesławienia jest ugruntowany w judykaturze³⁶.

Dodatkowo warto wskazać, że art. 213 k.k. przewiduje kontratyp wyłączający bezprawność zniesławienia, przy czym charakter prawny tej regulacji nie jest jednolity. Zgodnie z treścią art. 213 § 1 k.k., nie ma przestępstwa określonego w art. 212 § 1, jeżeli zarzut uczyniony niepublicznie jest prawdziwy. Natomiast w myśl art. 213 § 2 k.k. nie popełnia przestępstwa określonego w art. 212 § 1 lub § 2, kto publicznie podnosi lub rozgłasza prawdziwy zarzut dotyczący postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub służący obronie społecznie uzasadnionego interesu. Zgodnie z zasadą „w ramach danego aktu prawnego tym samym zwrotom nie należy nadawać różnych znaczeń”, zwrot „nie ma przestępstwa” musi mieć inne znaczenie niż sformułowanie „nie popełnia przestępstwa”. Ten ostatni zwrot zawarty w dyspozycji art. 213 § 2 k.k. sugeruje, że przepis ten stanowi kontratyp, a więc wyłącza bezprawność. Natomiast art. 213 § 1 k.k. zawierający w sobie zwrot „nie ma przestępstwa” nie jest kontratypem, a zawiera jedynie negatywne znamiona czynu³⁷. W literaturze przedmiotu zaznacza się również, że to rozróżnienie ma praktyczne znaczenie dla rozłożenia ciężaru dowodu (*lac. onus probandi*). To na oskarżonym spoczywa obowiązek udowodnienia prawdziwości zarzutu³⁸, co należy rozumieć jako wyjątek od generalnej

³³ Ibidem, s. 408.

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego (SN) z 20 VI 2023, sygn. akt II ZIZ 21/22, LEX nr 3574114.

³⁵ Uchwała SN z 31 V 2023 r., sygn. akt IZI 15/23, LEX nr 3597290.

³⁶ Np. uchwała SN z 1 III 2023 r., sygn. akt IZI 32/22, LEX nr 3563281.

³⁷ S. Hypś, *Art. 212, w: Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, Warszawa 2024, s. 1467.

³⁸ Ibidem.

zasady domniemania niewinności. Innymi słowy: domniemanie czci wyrażone przez ustawodawcę w art. 213 k.k. ma pierwszeństwo przed zasadą domniemania niewinności oskarżonego³⁹.

Warto przywołać pogląd wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego – „[o]bok kontratypu ustawowego przewidzianego w art. 213 k.k. w państwie prawa istnieją także kontratypy pozaustawowe, w tym kontratyp w postaci realizacji prawa krytyki”. Konstrukcja ta obejmuje przykładowo krytykę wyrażoną w piśmie procesowym, w skardze obywatelskiej, a także w ramach przysługujących jednostce uprawnień. W przypadku ustalenia, że podstawowym lub jedynym zamiarem nie było zniesławienie, to zachowanie podlegające karnoprawnej ochronie nie nosi znamion bezprawności. Wówczas dla wyłączenia odpowiedzialności karnej nie ma potrzeby wykazywania okoliczności wymienionych w art. 213 k.k.⁴⁰ Większość przedstawicieli nauki prawa karnego dopuszcza funkcjonowanie kontratypów pozaustawowych, jednak istnieją również poglądy odmienne. Należy zaznaczyć, że kontratyp dozwolonej krytyki ma silne oparcie w konflikcie zachodzącym między wolnością słowa a prawem do ochrony czci i dobrego imienia, a jego istnienie jest uzasadnione potrzebą balansowania tych wartości. Prawo do krytyki i wyrażania opinii jest fundamentem demokracji, jednak z powodu konstytucyjnej ochrony czci i dobrego imienia nie może być utożsamiane z prawem do zniesławienia, a co za tym idzie – muszą istnieć granice owej krytyki. Zatem zrealizowanie krytyki w odpowiedniej formie, na podstawie konkretnego uprawnienia bądź bez zamiaru poniżenia drugiej osoby, a jedynie w słusznym celu, na przykład poinformowania społeczności o jakimś krytycznym zdarzeniu, nie może być oceniane jako bezprawne. Jest to narzędzie, które może istotnie pomagać sądom przy rozstrzyganiu spraw, w których w konflikcie pozostaje wolność słowa z prawem do ochrony czci i dobrego imienia. Z perspektywy dyspozycji art. 213 k.k. istotną okolicznością jest prawdziwość zarzutu, albowiem takie ustalenie wyłącza możliwości pociągnięcia podsądnego do odpowiedzialności karnej. Prawdziwość zarzutu oznacza, że treść zarzutu jest zgodna z prawdą, odpowiada rzeczywistości⁴¹. Ze znamieniem prawdziwości zarzutu związane były pewne

³⁹ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, w: *System prawa karnego*, t. 10: *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2012, s. 1077.

⁴⁰ Postanowienie SN z 24 IV 2019 r., sygn. akt III KK 52/19, LEX nr 3216698.

⁴¹ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko...*, s. 1063.

kontrowersje, które zostały rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 12 maja 2008 r., kiedy to polski sąd konstytucyjny orzekł, że przepis art. 213 § 2 k.k. w części, w której znamieniem kontratywu czyni prawdziwość zarzutu, jest zgodny z Konstytucją RP⁴². W przypadku podniesienia bądź rozgłoszenia zarzutu niepublicznie prawdziwość zarzutu wyłącza możliwość wydania wyroku skazującego i uznania, że oskarżony swoim zachowaniem wypełnił znamiona przestępstwa zniesławienia. Natomiast w przypadku kontratywu z art. 213 § 2 k.k. dla uchylecia bezprawności wymagane jest dodatkowo, aby zarzut dotyczył postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub służył obronie społecznie uzasadnionego interesu. W pierwszym przypadku jest to uzasadnione tym, że ze sprawowaniem funkcji publicznych nieodłącznie związana jest ocena i krytyka społeczna. Ewentualna krytyka może dotyczyć wyłącznie postępowania tych osób, a nie ich właściwości⁴³. Natomiast uczynienie zarzutu w obronie społecznie uzasadnionego interesu przejawia się w tym, że ochrona takiego zarzutu w bilansie zysków i strat daje korzyść⁴⁴.

W celu przedstawienia pełnego obrazu regulacji przestępstwa zniesławienia w polskim systemie prawnym warto przywołać jeszcze art. 215 k.k., w świetle którego na wniosek pokrzywdzonego sąd orzeka podanie wyroku skazującego do publicznej wiadomości. Podanie wyroku do publicznej wiadomości jest środkiem karnym (por. art. 39 pkt 8 k.k.). Zasadniczo w myśl art. 43b k.k. sąd fakultatywnie może orzec podanie wyroku do publicznej wiadomości, jeśli uzna to za celowe. Regulacja art. 215 k.k. stanowi *lex specialis* wobec art. 43b k.k. W przypadku wyroku skazującego za zniesławienie sąd obligatoryjnie orzeka podanie wyroku do publicznej wiadomości, jeśli taki wniosek złoży pokrzywdzony. Norma występująca w art. 215 k.k. niewątpliwie zastrzega odpowiedzialność za zniesławienie, gdyż podanie wyroku do publicznej wiadomości prowadzi do większego napiętnowania sprawcy. Podanie takiego wyroku do publicznej wiadomości ma na celu przywrócić dobre imię pokrzywdzonego⁴⁵. Na tle tej regulacji widoczna jest więc troska ustawodawcy o wartości wymienione w art. 47 Konstytucji RP.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 12 V 2008 r., sygn. akt SK 43/05, LEX nr 376365.

⁴³ I. Zgoliński, *Art. 212...*, s. 1025.

⁴⁴ Wyrok SN z 18 IX 2003 r., sygn. akt V KRN 358/73, LEX nr 18705.

⁴⁵ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko...*, s. 1080.

4. Przesłębstwo zniesławienia w ujęciu prawnoporównawczym

Ważne miejsce w dyskusji nad pozostawieniem w kodeksie karnym przestępstwa zniesławienia zajmuje analiza prawnoporównawcza. W projekcie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. odwołano się do systemu prawnego Irlandii, Estonii, Rumunii, Francji, Chorwacji i Bułgarii. Wydaje się, że autorzy projektu nie dokonali rzetelnej analizy komparatystycznej. W szczególności nietrafne jest powoływanie się na system prawny Irlandii, ponieważ w systemach *common law* tradycyjnie zniesławienie jest traktowane jako czyn niedozwolony⁴⁶. Nadto już *prima facie* można zauważyć, że pominięto regulacje, które są bardzo zbliżone do polskiego systemu prawnego, np. niemieckie czy austriackie. Jeszcze w 2009 r., przy okazji kolejnej propozycji zmian brzmienia art. 212 i art. 213 k.k., W. Kulesza w swojej opinii wskazał na funkcjonowanie w tych państwach przestępstwa zniesławienia i to z surowszym zagrożeniem ustawowym⁴⁷. Pomimo upływu czasu opinia ta zachowuje w całej swojej rozciągłości aktualność, gdyż art. 187 niemieckiego kodeksu karnego za zniesławienie zasadniczo przewiduje alternatywne zagrożenie karą grzywny oraz pozbawienia wolności do lat 2, a przy typie kwalifikowanym zagrożenie karą pozbawienia wolności wzrasta do lat 5. Natomiast austriacki kodeks karny w § 111 ust. 1 przewiduje karę pozbawienia wolności do 6 miesięcy oraz karę grzywny do 360 stawek dziennych. W ust. 2 tego przepisu przewidziano typ kwalifikowany zagrożony karą pozbawienia wolności do roku i karą grzywny do 720 stawek dziennych. Dodatkowo, pozostając w kręgu państw niemieckojęzycznych, należy podnieść, że również szwajcarski kodeks karny penalizuje zniesławienie w art. 173, przewidując za ten czyn karę grzywny.

Przechodząc do analizy systemów prawnych innych państwach, można wskazać, że zniesławienie jest również penalizowane w Rosji w art. 128 kodeksu karnego, który zawiera 5 ustępów i w każdej następnej jednostce redakcyjnej przewiduje typy kwalifikowane zagrożone coraz to surowszą karą. Okolicznościami kwalifikującymi są: dokonanie pomówienia podczas wystąpienia publicznego, pomówienie związane

⁴⁶ M. Siwicki, *Przesłębstwo zniesławienia w ujęciu prawnoporównawczym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 6, s. 12–17, LEX/el.; J. Kotas, *Karać czy zasądzać – dylematy towarzyszące odpowiedzialności karnej za zniesławienie*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2020, t. 56, s. 23.

⁴⁷ W. Kulesza, *Opinia o propozycji nowego brzmienia art. 212 i 213 § 2 Kodeksu karnego, z punktu widzenia ich wartości materialnej*, Łódź 2009, s. 3–4.

z wykorzystaniem stanowiska służbowego, zarzucenie popełnienia przestępstwa bądź zarzucenie cierpienia na chorobę zagrażającą otoczeniu. O ile przy typie podstawowym wymiar kary wynosi maksymalnie 10 000 rubli bądź prace społecznie użyteczne do 160 godzin, o tyle tylko pierwszy typ kwalifikowany przewiduje zagrożenie ustawowe do 1 000 000 rubli. Litewski kodeks karny w art. 154 penalizuje zniesławienie, które podlega karze grzywny, ograniczenia wolności, aresztu lub pozbawienia wolności do roku. Szwedzkie prawo karne przewiduje za typ podstawowy zniesławienia karę grzywny. Jeżeli jednak przestępstwo według słów ustawy jest „ciężkie”, to sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 2. Co więcej, ustawa szwedzka przewiduje także odpowiedzialność karną za zniesławienie osoby zmarłej, jeśli naruszone zostały dobra osób bliskich. Holenderski kodeks karny również penalizuje przestępstwo zniesławienia, które w typie podstawowym jest zagrożone karą grzywny lub karą pozbawienia wolności do 6 miesięcy. Okolicznością tworzącą typ kwalifikowany jest dokonanie pomówienia m.in. za pomocą pisma, obrazków, za który ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności do roku oraz karę grzywny. Podobnie norweski kodeks karny w art. 246 penalizuje przestępstwo zniesławienia pod groźbą kary grzywny lub więzienia do 6 miesięcy, a w typie kwalifikowanym art. 247 przewiduje karę grzywny lub więzienia do roku. Natomiast węgierska ustawa karna w art. 226 za typ podstawowy zniesławienia przewiduje karę pozbawienia wolności do roku, a typ kwalifikowany zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 2. Czeski kodeks karny w sekcji 184 ust. 1 również przewiduje odpowiedzialność karną za zniesławienie: za typ podstawowy sądy mogą wymierzać kary do roku pozbawienia wolności. Ust. 2 wskazanej sekcji przewiduje typ kwalifikowany, zgodnie z którym czynność sprawcza polega na dopuszczeniu się czynu „[z]a pośrednictwem prasy, filmu, radia, telewizji, ogólnodostępnej sieci komputerowej lub w inny podobnie skuteczny sposób”. W takim przypadku ustawa przewiduje karę do 2 lat pozbawienia wolności, a także umożliwia orzeczenie środka karnego w postaci zakazu działalności. Zniesławienie jest karalne również w Bułgarii (por. art. 147 bułgarskiego kodeksu karnego) oraz w Armenii (por. art. 135 armeńskiego kodeksu karnego)⁴⁸, a także w Hiszpanii, gdzie występuje w formie oszczerstwa⁴⁹.

⁴⁸ M. Siwicki, op. cit.

⁴⁹ J. Kotas, op. cit., s. 23.

W efekcie analizy prawnoporównawczej trzeba dojść do wniosku, że wiele państw europejskich penalizuje zjawisko zniesławienia, uznając, że cześć i dobre imię jako dobra prawne o szczególnym charakterze wymagają ochrony prawnokarnej. Kryminalizacja pomówień nie stanowi rozwiązania wyjątkowego i nie tylko jest wyrazem kontynuacji historycznego ustawodawstwa, lecz także odpowiada standardom wyrażanym w systemach normatywnych większości państw europejskich. Nadto należy również zauważyć, że typ kwalifikowany z art. 212 § 2 polskiego kodeksu karnego także nie jest konstrukcją odosobnioną, gdyż taką regulację przewiduje chociażby czeski kodeks. Co więcej, istnieją porządki prawne przewidujące więcej typów kwalifikowanych, a w konsekwencji zaostrzają odpowiedzialność karną za zniesławienie (np. system szwedzki i rosyjski). Dokonana analiza pozwoliła ustalić, że wiele państw europejskich przewiduje wyższe i rodzajowo surowsze kary, niż czyni to polski k.k. Znamienne jest, że liczne ustawy karne innych państw przewidują kary pozbawienia wolności, podczas gdy art. 212 § 1 k.k. statuujący typ podstawowy przestępstwa zniesławienia przewiduje wyłącznie kary wolnościowe, a typ kwalifikowany jest zagrożony alternatywnie karą grzywny, ograniczenia wolności i karą pozbawienia wolności do roku.

W konsekwencji ujęcie prawnoporównawcze nie daje podstaw do dekryminalizacji przestępstwa zniesławienia. Aktualna pozostaje potrzeba karnoprawnej ochrony czci i dobrego imienia, co znajduje potwierdzenie w przepisach karnych państw europejskich. Innymi słowy: w Europie nie występuje tendencja do ograniczania czy też likwidowania odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko czci. W 2013 r. M. Kulik wyraził pogląd, że w Europie istnieją silne tendencje do ograniczania bądź wręcz likwidowania odpowiedzialności karnej za zniesławienie. Autor wskazywał, że w niektórych państwach przestępstwo zniesławienia zostało zdekryminalizowane, a w innych karalność została widocznie ograniczona⁵⁰. Obecnie jednak takie tendencje do liberalizowania odpowiedzialności karnej za zniesławienie nie występują. Porównanie przepisów wcześniej wymienionych państw penalizujących zniesławienie z 2013 r. z aktualnymi regulacjami pozwala przyjąć, że od chwili poglądu wyrażonego przez M. Kulika ustawodawcy

⁵⁰ M. Kulik, *Przestępstwa przeciwko czci i nietkalności cielesnej w wybranych państwach europejskich*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietkalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2016, s. 66.

nie wprowadzili istotnych zmian w obszarze karalności zniesławienia. Sankcje grożące za ten czyn nie uległy zmianie.

5. Zasadność utrzymywania penalizacji pomówienia w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności

5.1. Przestępstwo zniesławienia a konstytucyjna zasada proporcjonalności

W procesie kryminalizacji istotne znaczenie ma zasada proporcjonalności. U podłoża podjęcia rozważań o kryminalizacji danego zjawiska występuje konflikt dwóch lub większej liczby dóbr prawnych, których jednoczesne urzeczywistnienie nie jest możliwe. Przy czym niezbędne jest porównanie wagi tych dóbr⁵¹. Zasada proporcjonalności jest ściśle związana z subsydiarnym charakterem prawa karnego i pozwala na ograniczanie zakresu prawa karnego⁵². Słusznie wywodzi L. Garlicki, że zasada ta stanowi w istocie rzeczy zakaz nadmiernej ingerencji, co oznacza, że środki zastosowane do osiągnięcia danego celu winny być proporcjonalne⁵³. Innymi słowy, „[j]eśli ustawodawca ma do wyboru między różnymi równie przydatnymi dla realizacji założonego celu wariantami ograniczenia prawa lub wolności, jest zobowiązany zastosować ograniczenie mniejsze”⁵⁴.

Problematyka związana z przestępstwem zniesławienia zasadza się na konflikcie wolności słowa z prawem do ochrony prywatności, czci i dobrego imienia. W literaturze słusznie zauważono, że ewentualna depenalizacja musiałaby „[o]pierać się na założeniu, że cześć i dobre imię są wartościami niższej rangi niż swoboda wypowiedzi”⁵⁵. Nadto takie działanie ustawodawcy byłoby uprawnione w przypadku uprawdopodobnienia, że normy prawa cywilnego będą stanowić wystarczającą ochronę dla osób pokrzywdzonych pomówieniami. Tymczasem

⁵¹ J. Kulesza, *Problemy teorii kryminalizacji. Studium z zakresu prawa karnego i konstytucyjnego*, Łódź 2017, s. 225.

⁵² M. Królikowski, *Dwa paradygmaty zasady proporcjonalności w prawie karnym*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, pod red. T. Dukiet-Nagórskiej, Warszawa 2010, s. 37–38.

⁵³ L. Garlicki, op. cit., s. 79.

⁵⁴ J. Kulesza, op. cit., s. 225.

⁵⁵ A. Gaberle, *Kwalifikowana postać przestępstwa zniesławienia a Prawo prasowe*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 21.

w aktualnej debacie, a także w dotychczasowych projektach ustaw nie przeprowadzono testu proporcjonalności, nie porównano obu wyżej wymienionych wartości, jak również nie rozważono tego, czy aktualny system prawa cywilnego pozwoli w należyty sposób zabezpieczyć dobro w postaci prywatności, czci i dobrego imienia. Należy podkreślić, że zarówno wolność słowa, jak i prawo do poszanowania życia prywatnego, czci i dobrego imienia stanowią dobra prawne chronione na poziomie konstytucyjnym.

Przy czym należy pamiętać, że państwo ma tzw. pozytywny obowiązek stworzenia takich warunków, aby obywatele mogli korzystać ze swoich praw. Objawia się to przede wszystkim we wdrażaniu odpowiednich przepisów prawnych i ustanawianiu stosownych instytucji⁵⁶, co w konsekwencji stwarza wystarczające gwarancje do przestrzegania i skutecznego egzekwowania praw jednostki⁵⁷. Zatem ewentualną dekryminalizację zniesławienia należy postrzegać również w kategorii rozważenia, czy w aktualnym stanie prawnym usunięcie przepisów art. 212–215 k.k. nie spowoduje naruszenia przez państwo obowiązku zapewnienia odpowiedniej ochrony dobrom wymienionym w art. 47 Konstytucji RP.

Wolność słowa na poziomie konstytucyjnym została uregulowana w art. 54 Konstytucji RP. Obejmuje ona prawo do posiadania i wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Inaczej dobro to nazywa się wolnością ekspresji, wolnością słowa czy swobodą wypowiedzi⁵⁸. Standard ten został wyrażony także w najważniejszych aktach prawa międzynarodowego, w tym w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁹ oraz w art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁶⁰. Słusznie wywodzi R. Mizerski, że wolność ekspresji zasadniczo nie ma charakteru absolutnego, z wyjątkiem prawa do posiadania własnych

⁵⁶ M. Balcerzak, *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Zarys wykładu z materiałami źródłowymi*, Toruń 2017, s. 73.

⁵⁷ J. Kulesza, op. cit., s. 71–72; wyrok TK z 9 X 2001 r., sygn. akt SK 8/00, LEX nr 49532.

⁵⁸ R. Mizerski, *Wolność ekspresji*, w: *Prawa człowieka i ich ochrona*, pod red. B. Gronowskiej et al., Toruń 2010, s. 385.

⁵⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej „EKPCz”.

⁶⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 XII 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167 ze zm.), dalej „MPPOiP”.

poglądów⁶¹. Jak wyjaśniono w pierwszym rozdziale, wiele osób próbuje nadać wolności ekspresji charakter absolutny, dopuszczając możliwość pomawiania innych osób. Tymczasem przywołane wyżej akty prawa międzynarodowego przewidują tzw. klauzule limitacyjne, które dopuszczają ingerencję państwa w swobodę wypowiedzi. Klauzulę taką przewiduje art. 10 ust. 2 EKPCz oraz art. 19 ust. 3 MPPOiP. W myśl pierwszego z przywołanych przepisów, korzystanie z wolności słowa może podlegać ograniczeniom i sankcjom, jeśli jest to niezbędne w społeczeństwie demokratycznym między innymi z uwagi na ochronę dobrego imienia i praw innych osób. Podobne przesłanki ograniczenia tej wolności wprowadza art. 19 ust. 3 MPPOiP.

Cześć, dobre imię i życie prywatne zostało wyekspozowane w art. 47 Konstytucji RP. Przepis ten poddaje ochronie prawnej życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię oraz możliwość decydowania o swoim życiu osobistym. Wartość ta została ujęta także w porządku międzynarodowym w art. 17 MPPOiP, zgodnie z którym nikt nie może być narażony na bezprawne zamachy na cześć i dobre imię. Właśnie te wartości są przedmiotem ochrony przestępstwa zniesławienia. Ustawodawca uznał, że cześć i dobre imię są na tyle istotnymi wartościami, że niezbędna jest ochrona prawnokarna, aby wypełnić tzw. pozytywny obowiązek państwa w tym obszarze. „Na płaszczyźnie zniesławienia cześć jest kategorią normatywną, obejmującą dobro osobiste w postaci prawa do domniemania i zachowania dobrego, nieskazitelnego imienia, przestrzegania uczciwych zasad postępowania, a ponadto posiadania kompetencji prawnych i faktycznych do piastowania danego stanowiska oraz wykonywania zawodu lub określonego rodzaju działalności”⁶². Przy czym, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 9 maja 2023 r., źródłem owej czci i dobrego imienia jest godność człowieka⁶³. Jak zauważa I. Zgoliński, cześć jest immanentną częścią godności człowieka i z niej się wywodzi⁶⁴.

Z powyższych wywodów wynika, że wolność słowa nie jest dobrem przedstawiającym wyższą wartość od prawa do ochrony czci i dobrego imienia. Znamienne jest, że same przepisy międzynarodowe wprowadzają stosowne klauzule limitacyjne pozwalające na ograniczanie tego prawa, co oznacza, że na poziomie międzynarodowym w wolności

⁶¹ R. Mizerski, op. cit., s. 386.

⁶² I. Zgoliński, *Art. 212...*, s. 1014–1015.

⁶³ Wyrok SN z 9 V 2023 r., sygn. akt III K 433/22, LEX nr 3554629.

⁶⁴ I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym...*, s. 26–27.

słowa dostrzeżono zagrożenia dla poszanowania czci i dobrego imienia. Należy także zauważyć, że względem tych ostatnich wartości takich klauzul nie przewidziano. Na poziomie krajowym również widoczna jest wyższość prawa do poszanowania dobrego imienia i czci. Art. 233 Konstytucji RP określa dopuszczalny zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie stanu wojennego i wyjątkowego oraz wskazuje, że w takim okresie nie jest dopuszczalne ograniczenie wartości określonych w art. 47 Konstytucji RP. Tym samym *a contrario* dopuszcza się ograniczanie wolności słowa i pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji.

Przy balansowaniu wartości konstytucyjnych należy zwrócić uwagę na to, czy są one związane z tzw. metazasadami, na przykład w postaci zasady ochrony dobra wspólnego czy godności jednostki. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w hierarchii konstytucyjnej godność człowieka i wszelkie wartości z niej wynikające są nadrzędne względem innych dóbr⁶⁵. Takie stanowisko jest zbieżne z dotychczasowymi judykataми Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. akt P 10/06 Trybunał rozważał zgodność art. 212 § 1 i § 2 k.k. z art. 14, art. 31 ust. 3 oraz art. 54 Konstytucji RP. W tej sprawie uwzględniono fakt, że wartości wymienione w art. 47 Konstytucji RP mają charakter niederogowalny, a także podkreślono integralny związek czci i dobrego imienia z godnością człowieka. Nadto powołano się na EKPCz, która w art. 10 ust. 2 zezwala na ograniczanie prawa do wolności słowa. Finalnie w wyroku z 30 października 2006 r. Trybunał doszedł do przekonania, że przepis art. 212 § 1 i § 2 k.k. pozostaje w zgodności z Konstytucją RP, a w tym z zasadą proporcjonalności⁶⁶.

Warto również podkreślić, że cześć i dobre imię są wartościami niezbywalnymi i przysługującymi każdej jednostce. Żadna działalność nie może pozbawić ochrony czci⁶⁷. Odmiennie przedstawia się charakter wolności słowa, gdyż nawet umownie można ją ograniczyć. Przykładowo takie ograniczenie może nastąpić w ramach klauzuli poufności, której celem jest ochrona przedsiębiorstwa. Obowiązek zachowania w tajemnicy pewnych informacji, a więc ich nierozpowszechniania, zostaje nałożony na kontrahenta bądź pracownika w drodze umowy. Poza tym o ile realizacja prawa do ochrony czci i dobrego imienia nie

⁶⁵ J. Kulesza, op. cit., s. 238.

⁶⁶ Wyrok TK z 30 X 2006 r., sygn. akt P 10/06, LEX nr 210825.

⁶⁷ J. Długosz, *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1: *Komentarz art. 117–221*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, s. 895.

podlega ograniczeniom, o tyle wypowiedzi krytyczne zawsze muszą mieścić się w granicach dopuszczalnej (dozwolonej) krytyki. Na gruncie prawno Karnym wyraża się to w art. 213 k.k., który przewiduje sytuację kontratypową, tj. wyłączającą bezprawność zniesławienia pomimo formalnego wypełnienia znamion tego czynu. Jednak, abstrahując od systemu karnego, takie ograniczenia przewidział również ustawodawca w systemie prawa cywilnego, czego wyrazem jest ochrona dóbr osobistych, której sens w ogóle nie jest podważany.

Nie można uznać za przekonujący argumentu zwolenników dekryminalizacji zniesławienia, którzy wskazują, że obecny stan prawny uniemożliwia prawidłowe wykonywanie obowiązków zawodowych dziennikarzy i negatywnie wpływa na debatę publiczną. Należy bowiem pamiętać, że prawo karne jest prawem powszechnie obowiązującym i zasadniczo podlega mu każda jednostka znajdująca się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W państwach demokratycznych wolną prasę często nazywa się czwartą władzą, co wynika z faktu, że może ona kształtować poglądy społeczeństwa i ma realny wpływ na politykę. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r., wolne media pełnią ważną funkcję w demokratycznym społeczeństwie⁶⁸, „[n]ie oznacza to jednak, że nie wystąpiły negatywne skutki uboczne, takie jak wzrost zagrożenia dla czci, dobrego imienia i prywatności jednostek przez publikacje, zwłaszcza te realizowane z pobudek odległych od misji dziennikarstwa, jak w szczególności chęć osiągnięcia korzyści majątkowej z cudzego cierpienia i nieszczęścia czy ujawniania wstydliwych szczegółów z życia osobistego innych osób”⁶⁹. Dziennikarz ma prawo do negatywnej oceny i wyrażenia krytyki, jednak jest zobowiązany do zweryfikowania pozyskanych informacji i w tym zakresie odpowiada za dochowanie prawdy⁷⁰. Granicę krytyki wyznacza art. 41 ustawy Prawo prasowe⁷¹, który stanowi, że wszelkie publikacje muszą być rzetelne, zgodne z prawdą oraz zgodne z zasadami współżycia społecznego. Natomiast przedstawienie ujemnej opinii w sposób złośliwy, tendencyjny, w niedopuszczalnej formie wykracza poza granice ochrony określonej przez ten przepis, stanowiąc czyn zabroniony⁷². Podsumowując: dziennikarz nie

⁶⁸ Wyrok TK z 23 III 2006 r., sygn. akt K 4/06, LEX nr 182500.

⁶⁹ Wyrok TK z 30 X 2006 r., sygn. akt P 10/06, LEX nr 210825.

⁷⁰ I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym...*, s. 120.

⁷¹ Ustawa z dnia 26 I 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018, poz. 1914).

⁷² I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym...*, s. 121–122.

ponosi odpowiedzialności karnej w przypadku dochowania należytej staranności i dokonania weryfikacji zebranego materiału oraz wyrażenia stanowiska w sposób wyważony i w odpowiedniej formie. W przypadku rozbieżności między danymi zebranymi a obiektywną rzeczywistością zastosowanie może mieć instytucja błędu wyłączającej odpowiedzialność (art. 29 k.k.). Dotyczy to sytuacji, gdy dziennikarz pozostaje w błędnym usprawiedliwionym przekonaniu, że zarzut jest prawdziwy, a jego podniesienie jest przejawem działania w obronie społecznie uzasadnionego interesu. Innymi słowy: zachowanie dziennikarza nie jest bezprawne, gdy dokonuje on krytyki po rzetelnej analizie faktów. Takie spojrzenie na ryzyko ponoszenia przez dziennikarzy odpowiedzialności karnej za przestępstwo zniesławienia odzwierciedla orzecznictwo Sądu Najwyższego. W uchwale z 31 maja 2023 r. stwierdzono, że „[n]ie wyczerpuje znamion zniesławienia zachowanie polegające na wyrażaniu opinii w ramach wykonywania uprawnień i obowiązków, z wyjątkiem sytuacji, gdy są one świadomie nieprawdziwe, a formułujący je działa w zamiarze ugodzenia w dobre imię lub podważania zaufania do osoby opiniowanej”⁷³.

5.2. Problem nieskuteczności sankcji cywilnoprawnych

Z zasadą proporcjonalności ściśle związana jest zasada *ultima ratio* prawa karnego. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2006 r., do podjęcia decyzji o dekryminalizacji zniesławienia wymaga się wykazania, że reżim odpowiedzialności cywilnoprawnej jest mniej uciążliwy oraz cechuje się co najmniej taką samą skutecznością w zapobieganiu naruszeń czci i dobrego imienia co system ochrony prawnokarnej⁷⁴. Zatem należy rozważyć, czy system prawa cywilnego gwarantuje obecnie odpowiedni poziom ochrony wyżej wymienionych wartości.

Przy czym trzeba podkreślić, że badaniu podlega system prawny aktualnie obowiązujący. W dyskusji nad potrzebą dekryminalizacji pojawia się czasem pogląd, w myśl którego możliwe jest uchycenie przepisów statuujących przestępstwo zniesławienia z późniejszym znowelizowaniem przepisów prawa cywilnego w obszarze dóbr osobistych,

⁷³ Uchwała SN z 31 V 2023 r., sygn. akt I ZI 15/23, LEX nr 3597290.

⁷⁴ Wyrok TK z 30 X 2006 r., sygn. akt P 10/06, LEX nr 210825.

które miałyby zapewnić odpowiednią ochronę wartościom wymienionym w art. 47 Konstytucji RP.

Trudno zgodzić się z M. Kućką i K. Pałką, którzy twierdzą, że „[j]eśli nawet w chwili obecnej prawo cywilne nie zapewnia wystarczającej ochrony czci, to potencjalnie może”⁷⁵. Wiąże się to z wcześniej zasygnalizowanym już obowiązkiem państwa w obszarze ochrony praw człowieka i ich realizowania. Beneficjent tych praw w każdym czasie jest uprawniony do korzystania z nich bez ingerencji i przeszkód ze strony władzy publicznej i innych podmiotów. Tym samym państwo nie może przedwcześnie dekryminalizować jakiegoś społecznie szkodliwego zachowania i w pewnym okresie pozbawić jednostki należnej ochrony, a dopiero następnie poszukiwać rozwiązań na innej płaszczyźnie.

Sankcje za naruszenie czci i dobrego imienia na gruncie cywilnoprawnym przewiduje art. 24 k.c. oraz art. 448 k.c. Poszkodowany, którego dobro osobiste zostało zagrożone bądź naruszone, może żądać zaniechania działania zagrażającego dobru osobistemu, dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia skutków dokonanego naruszenia dobra osobistego, a także może mieć roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne lub o zapłatę odpowiedniej sumy na określony cel społeczny. Według przepisu dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia może w szczególności polegać na zobowiązaniu sprawcy do złożenia oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na problem sankcji cywilnoprawnych nie można jednak patrzeć wyłącznie przez pryzmat materialnoprawny, ponieważ powszechnie wiadomo, że skuteczność egzekucji cywilnych w obszarze roszczeń pieniężnych jest na niskim poziomie. W zakresie sankcji niepieniężnych należy mieć na uwadze art. 1050 § 4 kodeksu postępowania cywilnego⁷⁶ dodany ustawą z dnia 9 marca 2023 r.⁷⁷

Po pierwsze, przepis art. 1050 § 4 k.p.c. zakłada, że sąd nakazuje umieszczenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ogłoszenia odpowiadającego treści wymaganego oświadczenia i we właściwej formie, jeżeli dłużnik takiego oświadczenia nie złożył. Po drugie, w sprawach

⁷⁵ M. Kućka, K. Pałka, *Granice testu proporcjonalności na przykładzie wybranych orzeczeń dotyczących przepisów art. 212 i 213 kodeksu karnego*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, pod red. T. Dukiet-Nagórskiej, Warszawa 2010, s. 290.

⁷⁶ Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2023, poz. 1550 ze zm.), dalej „k.p.c.”.

⁷⁷ Ustawa z dnia 9 III 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 614).

o naruszenie dóbr osobistych wyłączono możliwość stosowania przepisu art. 1052 i art. 1053 k.p.c., co oznacza, że sąd cywilny nie może wymierzyć dłużnikowi grzywny, a następnie zamienić jej na areszt w przypadku niewykonania świadczenia niepieniężnego. Jednak ewentualna korekta regulacji cywilnej nie mogłaby zmienić tego stanu rzeczy, gdyż środowisko międzynarodowe z dezaprobatą podchodzi do stosowania pozbawienia wolności jako sankcji w sprawach o pomówienia, co wynika z omawianej wcześniej dyrektywy o sugestywnej nazwie *W kierunku dekryminalizacji zniesławienia*. Zmiany poczynione przez ustawodawcę w art. 1050 § 4 k.p.c. należy ocenić negatywnie. Słusznie wywodzi M. Dziurda, że „[p]ublikacja przeprosin w Monitorze Sądowym i Gospodarczym z reguły nie doprowadzi do usunięcia naruszeń dóbr osobistych – czego wymaga art. 24 k.c.”⁷⁸. Uregulowanie zawarte w komentowanym przepisie pozbawia wyrok znaczenia⁷⁹ – w ujęciu praktycznym nie ma waloru wychowawczego i nie oddziałuje w sposób odpowiedni na sprawcę pomówienia oraz na społeczeństwo. Zatem sankcje prawa cywilnego w obecnym kształcie nie chronią w odpowiedni sposób czci i dobrego imienia.

Słusznie podnosi się w doktrynie, że w obecnym kształcie system prawa cywilnego nie jest alternatywą dla reżimu odpowiedzialności karnej⁸⁰, sankcje cywilnoprawne są bowiem mniej skuteczne⁸¹. Jak podaje J. Sobczak, „[b]rak jednoznacznych podstaw do przyjęcia, że ochrona dóbr osobistych na gruncie prawa cywilnego w obecnych warunkach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może być uznana za równie skuteczną ochronę czci i dobrego imienia jak kryminalizacja zniesławienia”⁸². Opisana wyżej nieskuteczność sankcji cywilnoprawnych jest jednak jedynie częścią uzasadnienia takiego stanowiska. Pierwotnym problemem jest sformalizowana procedura cywilna i szereg wymogów formalnych, którym powód musi sprostać, aby skutecznie wytoczyć powództwo. Zauważyć należy, że k.p.c. nie przewiduje odrębnego trybu dla spraw dotyczących dóbr osobistych i z tej przyczyny zastosowanie mają przepisy ogólne. Częstym problemem w tego typu sprawach może

⁷⁸ M. Dziurda, *Art. 1050*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, pod red. M. Dziurdy, Warszawa 2023, LEX/el., pkt 6.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym...*, s. 152.

⁸¹ J. Kotas, *op. cit.*, s. 13.

⁸² J. Sobczak, *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, Warszawa 2023, s. 1490.

być obowiązek podania imienia i nazwiska pozwanego (por. art. 126 § 1 pkt 2 k.p.c.), ponieważ sprawcy takich czynów w przestrzeni internetowej bardzo często posługują się różnego rodzaju nazwami (*nickami*), co uniemożliwia ich identyfikację. W przypadku zaniechania podania tych danych sąd wzywa do uzupełnienia braków formalnych (por. art. 130 § 1 k.p.c.) albo zwraca pismo (por. art. 1301a § 1 k.p.c.), w zależności od tego, czy strona jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. W procesie cywilnym powód nie może ustalać tych danych za pośrednictwem sądu. Oznacza to, że brak podania danych pozwanego spowoduje odrzucenie pozwu z przyczyn formalnych. Zatem w przypadku ewentualnej dekryminalizacji zniesławienia poszkodowany pozostanie bez ochrony prawnej, co w sposób oczywisty naruszy jego konstytucyjne prawo do sądu oraz do ochrony czci i dobrego imienia. Natomiast w procesie karnym pokrzywdzony zamiast prywatnego aktu oskarżenia może na zasadzie art. 488 § 1 kodeksu postępowania karnego⁸³ złożyć na Policji skargę, która nie musi zawierać imienia i nazwiska sprawcy pomówienia. W takim przypadku na oskarżycielu nie spoczywa obowiązek ustalenia imienia i nazwiska oskarżonego, a obowiązek ten przechodzi na organy ścigania⁸⁴.

Trudności może też sprawić obowiązek wskazania miejsca zamieszkania pozwanego (por. art. 126 § 2 pkt 1 k.p.c.). Jednakże nawet podanie znanego stronie adresu pozwanego może okazać się niewystarczające do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jako że pozwany może korespondencji sądowej nie odbierać. W przypadku niemożności doręczenia korespondencji w sposób tradycyjny odpowiednie pisma sądowe przesyła się poszkodowanemu, zobowiązując go do doręczenia tego pisma pozwanemu za pośrednictwem komornika sądowego (por. art. 1391 § 1 k.p.c.) To z kolei upoważnia sąd do zawieszenia postępowania w trybie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c., a w dalszej perspektywie grozi umorzeniem postępowania, ponieważ zgodnie z art. 182 § 1 k.p.c. sąd umarza postępowanie, jeśli wniosek o podjęcie postępowania nie został zgłoszony w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia o zawieszeniu postępowania. Nadto warto dodać, że procedura cywilna zasadniczo nie przewiduje możliwości doręczania pism procesowych przez funkcjonariuszy Policji. Co prawda, ustawą

⁸³ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2022, poz. 1375 ze zm.), dalej „k.p.k.”.

⁸⁴ K. Eichstaedt, *Art. 425–673*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, pod red. D. Świeckiego, Warszawa 2024, LEX/el.

z dnia 30 kwietnia 2020 r.⁸⁵ wprowadzono art. 131 § 11 do k.p.c., który zezwala na dokonywanie doręczeń przez Policję lub Żandarmerię Wojskową, jednak tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Obecnie regulacja ta ma zastosowanie wyłącznie do spraw o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia⁸⁶. Stanowi to kolejny problem, gdyż podjęcie próby doręczenia pism procesowych przez Policję mogłoby zwiększyć szansę na odebranie pism przez potencjalnego sprawcę pomówienia, co przełożyłoby się na szybkość postępowania. Natomiast w procesie karnym oskarżyciel prywatny nie ma obowiązku podania adresu oskarżonego, co wynika z wykładni językowej art. 487 k.p.k.⁸⁷ Zgodnie ze wskazanym przepisem prywatny akt oskarżenia winien zawierać co najmniej oznaczenie osoby oskarżonego, opis zarzucanego czynu, a także dowody, na których opiera się oskarżenie. W konsekwencji warunkiem formalnym skutecznego złożenia prywatnego aktu oskarżenia nie jest wskazanie miejsca zamieszkania oskarżonego.

Porównując system prawa cywilnego z reżimem karnym, należy zwrócić jeszcze uwagę na problematykę postępowania dowodowego. W prawie cywilnym poszkodowany zasadniczo nie może otrzymać pomocy ze strony państwa, jeśli chodzi o ujawnienie i zabezpieczenie dowodów mogących świadczyć o naruszeniu jego dóbr osobistych. W tego typu sprawach ustalenie sprawcy i jego danych identyfikacyjnych może być bardzo trudne. Natomiast w art. 60 § 1 k.p.k. przewiduje się możliwość wszczęcia takiego postępowania przez prokuratora albo włączenia się przez niego do trwającego postępowania, jeżeli wymaga tego interes społeczny. W innym miejscu k.p.k. stanowi, że Policja na żądanie pokrzywdzonego przyjmuje ustną lub pisemną skargę i w razie potrzeby zabezpiecza dowody, po czym przesyła skargę do właściwego sądu. Natomiast w toku postępowania na polecenie sądu Policja dokonuje określonych przez sąd czynności dowodowych, a ich wyniki przekazuje sądowi (por. art. 488 § 1 i § 2 k.p.k.).

⁸⁵ Ustawa z dnia 30 IV 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 956).

⁸⁶ J. Parafianowicz, *Art. 131*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–50539*, t. 1, pod red. O.M. Piaskowskiej, Warszawa 2024, LEX/el., teza 13.

⁸⁷ K. Eichstaedt, *op. cit.*

Podejmowanie czynności przed sądami cywilnymi z zasady następuje po uiszczeniu odpowiednich opłat sądowych, które zostały uregulowane w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸⁸. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 opłata od pozwu o ochronę dóbr osobistych wynosi 600,00 zł. Niemniej w toku postępowania szereg innych pism również podlega stosownym opłatom. Podobnie opisane wyżej czynności komornicze podlegają opłatom na podstawie ustawy o kosztach komorniczych⁸⁹. Tymczasem w reżimie karnym w postępowaniu prywatnoskargowym jedynie wniesienie aktu oskarżenia wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty w wysokości 300,00 zł⁹⁰. W toku postępowania żadne inne pismo procesowe nie podlega już opłacie sądowej. Z tych przyczyn procedura cywilna jest zdecydowanie bardziej sformalizowana i kosztowna oraz nie zawiera obecnie mechanizmów, które umożliwiają gwarancję należytej ochrony wartościom wymienionym w art. 47 Konstytucji RP.

Na końcu należy rozważyć, który reżim odpowiedzialności jest bardziej dotkliwy – karny czy cywilny. I tak art. 212 § 1–3 k.k. przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności, pozbawienia wolności do roku oraz umożliwia orzeczenie nawiązki. Niemniej praktyka pokazuje, że w większości przypadków sądy karne za przestępstwa zniesławienia wymierzają kary grzywny samoistnej⁹¹. Za podstawowy typ przestępstwa zniesławienia sąd może wymierzyć grzywnę w wysokości od 10 do 540 stawek dziennych. Wymiar jednej stawki dziennej mieści się w przedziale od 10,00 zł do 2000,00 zł. W przypadku typu kwalifikowanego minimalny wymiar kary wynosi 50 stawek dziennych (art. 33 § 1a pkt 1 k.k.). Wysokość nawiązki regulują art. 47 oraz art. 48 k.k. i każdorazowo ustawodawca określił jej górne granice (art. 48 k.k.).

Natomiast k.c. nie przewiduje górnej granicy sumy pieniężnej, jaką sąd cywilny może zasądzić tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania. Art. 448 k.c. stanowi jedynie, że w razie naruszenia dobra osobistego sąd może zasądzić odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia bądź na wskazany cel społeczny. Oznacza to, że ustawodawca nie ustanowił

⁸⁸ Ustawa z dnia 28 VII 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2024, poz. 959 ze zm.).

⁸⁹ Ustawa z dnia 28 II 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. 2024, poz. 377 ze zm.).

⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 V 2003 r. w sprawie wysokości zryczałtowanej równowartości wydatków w sprawach z oskarżenia prywatnego (Dz.U. 2003 Nr 104, poz. 980).

⁹¹ I. Zgoliński, *Zniesławienie w polskim prawie karnym...*, s. 151; M. Marczewski, *Obraz statystyczny przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 348.

górną granicę tych świadczeń i w praktyce kwestia ta została pozostawiona w całości do uznania sądu⁹².

Z uwagi na powyższe to reżim odpowiedzialności cywilnej w zakresie sankcji majątkowych jest bardziej dotkliwy, ponieważ sąd cywilny może zasądzić od sprawcy naruszenia dużo wyższą kwotę pieniężną, niż może to uczynić sąd karny⁹³. Należy jednak pamiętać, że sankcje cywilnoprawne o charakterze finansowym, pomimo potencjalnej teoretycznej dolegliwości, mogą w praktyce nie odnieść zamierzonego skutku z powodu trudności w egzekucji. W konsekwencji sprawcy pomówień mogą pozostać bezkarni. Ewentualna nieskuteczność egzekucji świadczeń pieniężnych nie umożliwi bowiem dokonania zamiany tej sankcji na areszt. Przepisy k.p.c. w art. 1050–1053 przewidują możliwość wymierzenia grzywny i następnie aresztu w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych. Tym samym *a contrario* nie można stosować tego trybu do roszczeń pieniężnych. Natomiast kodeks karny wykonawczy⁹⁴ zawiera instytucję tzw. kary zastępczej. Zgodnie z art. 46 § 1 k.k.w., w przypadku bezskuteczności egzekucji grzywny, wprowadzona do wykonania zostaje kara ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne bądź sąd penitencjarny zarządza wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności.

Zatem podsumowując, *prima facie* może wydawać się, że to reżim odpowiedzialności karnej jest bardziej dotkliwy. Jednakże dokładna analiza sankcji cywilnych oraz karnych podaje taką hipotezę w wątpliwość. W przypadku podmiotów wypłacalnych rzeczywiście sankcje cywilnoprawne w postaci adekwatnych odszkodowań i wysokich zadośćuczynień mogą mieć walor wychowawczy i rekompensować poszkodowanemu powstałe szkody. Jednakże w przypadku osób niewypłacalnych sprawca nie poniesie żadnych negatywnych konsekwencji, z powodów opisanych we wcześniejszych akapitach. Nadto pozostawienie wyłącznie cywilnoprawnej ochrony rodzi obawę, że podmioty posiadające zaplecze finansowe będą regularnie dokonywały pomówień dla swoich celów z uwagi na brak adekwatnej sankcji. Niebezpieczeństwo to jest tym bardziej realne, gdy uwzględni się cechy postępowania cywilnego w postaci formalizmu i długotrwałości postępowania.

⁹² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 III 2024 r., sygn. akt I ACa 1961/23, LEX nr 3699457; wyrok SN z 17 I 2024 r., sygn. akt II CSKP 1903/22, LEX nr 3656889.

⁹³ Tak samo J. Sobczak, op. cit., s. 1490.

⁹⁴ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 2023, poz. 127 ze zm.), dalej „k.k.w.”.

6. Problematyka przestępstwa zniesławienia w świetle nauki o kryminalizacji

W nauce o kryminalizacji wskazuje się, że istnieją tzw. powody kryminalizacji, przez co rozumie się „[c]zynniki skłaniające ustawodawcę do objęcia karalnością określonego rodzaju czynu”⁹⁵. Jak podaje L. Gardocki, można zasadnie w drodze analogii mówić o czynnikach dekryminalizacyjnych⁹⁶. J. Kulesza zwraca natomiast uwagę na to, że proces kryminalizacji (podobnie dekryminalizacji) powinien być racjonalny⁹⁷. Oczywiście pojęcie racjonalności *per se* jest niejasne i jako takie musi ulec rozwinięciu. Wydaje się, że chodzi tutaj o to, że zarówno kryminalizacja, jak i dekryminalizacja powinny zasadać się na powodach naukowych, a przynajmniej taka decyzja ustawodawcy powinna opierać się na merytorycznych argumentach wynikających z aktualnych stosunków społecznych⁹⁸.

Warto w tym miejscu zauważyć, że teoretyczne podstawy kryminalizacji zniesławienia są bardzo solidne. Po pierwsze, należy odwołać się do koncepcji ochrony dobra prawnego. *Ad casum* podstawą kryminalizacji było spostrzeżenie, że cześć i dobre imię, w szczególności w dobie rozwoju technologicznego, są zagrożone uszczerbkami ze względu na pomówienia. Wyjaśniono wcześniej, że cześć wynika z godności człowieka i pozostaje z nią w integralnym związku. W. Kulesza precyzuje, że „[c]ześć jest wycinkiem z dobra prawnego, jakim jest godność człowieka, i sama w sobie stanowi najsubtelniejsze dobro, jakie doznaje ochrony w systemie prawa karnego”⁹⁹. W literaturze zauważa się, że cześć człowieka i jego dobre imię niezmiennie uczestniczą w obrocie prawnym, który wykracza poza sferę prywatną jednostki. W zasadzie każdy rodzaj działalności człowieka (aktywność społeczna, zawodowa, rodzinna, kulturalna) implikuje narażenie owej czci na różnego rodzaju uszczerbki¹⁰⁰.

Uwzględnieniu podlega również potencjalny zakres szkód, jakie mogą być wywołane kryminalizowanym zachowaniem¹⁰¹. W tym

⁹⁵ L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 42.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ J. Kulesza, op. cit., s. 18.

⁹⁸ L. Gardocki, op. cit., s. 100.

⁹⁹ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 1004.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ L. Gardocki, op. cit., s. 199–200.

miejscu powroć należy do wcześniejszych rozważań, w których wskazano, że naruszenia czci i dobrego imienia mogą stanowić poważne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania jednostki w społeczeństwie. *In concreto* w wyniku pomówień jednostka może utracić mandat społeczny do pełnienia różnych funkcji czy do wykonywania zawodu. Cześć stanowi bowiem swoiste domniemanie uczciwości oparte na pewnym kredycie zaufania, które warunkuje możliwość tworzenia i kształtowania stosunków społecznych, w tym wykonywania danego zawodu bądź działalności¹⁰².

Kryminalizacja jest uzasadniona również wtedy, gdy ma utwierdzać właściwe postawy moralne¹⁰³. Przez moralność należy rozumieć „[z]espół poglądów, ocen, norm i wzorców osobowych ukształtowanych historycznie i regulujących w danym społeczeństwie całokształt stosunków międzyludzkich z punktu widzenia dobra i zła, słuszności i niesprawiedliwości [...]”¹⁰⁴. W ujęciu solidarnościowym moralność obejmuje zasady bezkonfliktowego egzystowania z innymi członkami społeczeństwa¹⁰⁵. W doktrynie prawnokarnej istotę czci sprowadza się do wzajemnego poszanowania ludzi¹⁰⁶. Wydaje się więc, że pomawianie innej osoby w sposób naruszający jej dobre imię i wypracowaną reputację jest dalekie od pewnego wzorca sprawiedliwego i słusznego postępowania, narusza zasady współżycia społecznego, prowadząc do konfliktów i zakłócając koegzystencję jednostek; z tego powodu kryminalizacja zniesławienia jest zjawiskiem uzasadnionym i pożądanym. Oczywiście same zasady moralne zwykle nie stanowią wyłącznego warunku pozwalającego na kryminalizację danego zachowania. Pomówienie nie tylko jednak narusza pewne ugruntowane zasady moralne, lecz także jest społecznie niebezpieczne. W podobnym kierunku zmierza J. Sobczak, który kryminalizację zniesławienia uzasadnia moralnością publiczną¹⁰⁷. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP rzeczywiście wymienia moralność publiczną jako zjawisko uzasadniające wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i można w tym odnaleźć podstawę kryminalizacji pomówień. Można z powodzeniem podnosić taki argument, ponieważ cześć będąca dobrem osobistym

¹⁰² J. Długosz, op. cit., s. 894.

¹⁰³ L. Gardocki, op. cit., s. 57.

¹⁰⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 36.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ J. Długosz, op. cit., s. 895.

¹⁰⁷ J. Sobczak, op. cit., s. 1491.

pozostaje jednocześnie dobrem społecznym, gdyż „[k]ażdy człowiek mógłby czuć się niewątpliwie zagrożony, gdyby prawo nie gwarantowało mu należytej ochrony czci”¹⁰⁸. Pozostaje to również w związku z podnoszonym w innym miejscu argumentem, że cześć i dobre imię niezmiennie uczestniczą w obrocie prawnym, a jako dobra subtelne wymagają szczególnej ochrony.

Interesującym zagadnieniem jest tzw. kryminalizacja emocjonalna. Opiera się ona na pewnych emocjach, naciskach społecznych oraz intuicji co do karygodności danego zachowania, ale nie zawiera naukowej i rzeczowej podstawy. Uwagę tą można odnieść analogicznie do procesu dekryminalizacji danego przestępstwa. Ustawodawca nie może bowiem bez podania uzasadnienia zrezygnować z ochrony prawnokarnej danego dobra prawnego. Innymi słowy: irracjonalną (emocjonalną) dekryminalizacją należałoby nazwać uchylene danego przepisu karnego statuującego konkretne przestępstwo wyłącznie na podstawie żądań i nacisków części opinii publicznej, bez poczynienia rzeczowej analizy i wykazania, że zachodzą powody dekryminalizacji. W tym zakresie ciężar dowodu obciąża ustawodawcę, gdyż ma on pozytywny obowiązek ochrony dóbr prawnych, a w szczególności tych, które są wyrażone w Konstytucji RP.

W uwzględnieniu powyższego warto rozważyć argumenty zwolenników dekryminalizacji zniesławienia. Przypomnieć należy, że stanowisko zwolenników takiego zabiegu ustawodawczego oraz uzasadnienie projektu ustawy przedstawiono w rozdziale pierwszym. I tak, argumenty te nie mają charakteru rzeczowego, a tym bardziej naukowego. Stanowisko zwolenników dekryminalizacji zniesławienia cechuje się podejściem emocjonalnym, a jego uwzględnienie doprowadziłoby do irracjonalnej dekryminalizacji.

Rzekomy brak możliwości rzetelnego wykonywania obowiązków zawodowych przez jedną grupę zawodową nie może stanowić powodu dekryminalizacyjnego. Takie stanowisko prezentuje również W. Kulesza, wskazujący, że taki tok rozumowania musiałby doprowadzić do podważenia zasadności dalszego utrzymywania w systemie prawa karnego przestępstwa nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego¹⁰⁹.

¹⁰⁸ J. Długosz, op. cit., s. 894.

¹⁰⁹ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 1035.

Nadto z argumentacji zwolenników dekryminalizacji zniesławienia wynika całkowity brak zrozumienia istoty zasady proporcjonalności. W dużej mierze używają oni bardzo ogólnych haseł, takich jak „zagrożenie demokracji”, „ingerencja w swobodę słowa”, ale jednocześnie nie dokonują zestawienia wolności słowa i wyrażania opinii z prawem do poszanowania czci i dobrego imienia. Zarówno uzasadnienie projektu ustawy, jak i wszelkie dyskusje i pisma postulujące dekryminalizację zniesławienia nie zawierają testu proporcjonalności i ważenia dóbr pozostających w konflikcie. Czytając uzasadnienie projektu oraz przysłuchując się debacie na temat potrzeby dekryminalizacji zniesławienia, można dojść do wniosku, że ich autorzy i uczestnicy apriorycznie doszli do konkluzji, że dekryminalizacja zniesławienia jest niezbędna.

Brak zrozumienia tej tematyki przez zwolenników dekryminalizacji zniesławienia w dobitny sposób pokazuje, że jeden ze zwolenników takiego zabiegu sprowadził przedmiot ochrony art. 212 k.k. tylko do reputacji, podczas gdy dobrem chronionym jest tutaj „[c]ześć zewnętrzna obejmująca ochronę szacunku, dobrego imienia pokrzywdzonego przed narażeniem go na negatywne wyobrażenia o nim ze strony osób trzecich”¹¹⁰. Tym samym przedmiot ochrony tego czynu znacząco wykracza poza zwykłą reputację. *Nota bene* najlepszym tego dowodem jest fakt, że rozdział XXVII k.k. zawierający przestępstwo zniesławienia brzmi: „przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej”. Reputacja oczywiście wchodzi w zakres pojęcia czci, jednak nie wypełnia go całkowicie. Słusznie J. Długosz wskazuje, że ową cześć należy rozumieć jako „[d]omniemanie jego uczciwości oraz zgodności jego postępowania wobec innych z przyjętymi zasadami współzycia społecznego, które są warunkiem normalnych stosunków społecznych czy też prawidłowego ich kształtowania”¹¹¹.

Trudno również zgodzić się z poglądem, że brak możliwości usunięcia skutków pomówienia przekreśla zasadność ochrony prawnokarnej. Takie kryterium w ogóle nie występuje przy rozstrzygnięciu co do zasadności kryminalizowania bądź dekryminalizowania danego zachowania. Odmierna konstatacja musiałaby doprowadzić do kuriozalnego wniosku, że przykładowo zabójstwo nie powinno podlegać karze, jako że nie można i tak przywrócić życia ofierze. Należy pamiętać, że niektóre rodzaje czynów budzą potrzebę odplaty i napiętnowania sprawcy¹¹²,

¹¹⁰ S. Hypś, op. cit., s. 1457–1458.

¹¹¹ J. Długosz, op. cit., s. 887.

¹¹² L. Gardocki, op. cit., s. 137.

niezależnie od możliwości restytucji. Jak słusznie wskazuje J. Sobczak, celem postępowania karnego jest nie przywrócenie dobrego imienia pokrzywdzonemu, ale ukaranie sprawcy. Negatywnych skutków pomówienia nie zawsze da się odwrócić, jednak rozstrzygnięcie sądu karnego w postaci wyroku skazującego może dać asumpt do tego, że poniżenie pokrzywdzonego w opinii publicznej było niesłuszne i bezpodstawne¹¹³, co może *de facto* pozwolić jednostce na powrót do normalnego funkcjonowania w ramach swojej społeczności.

Zastanawiająca jest również nadzwyczaj oczywista konstatacja zwolenników dekryminalizacji zniesławienia co do możliwości ochrony dobrego imienia wyłącznie w ramach systemu cywilnoprawnego. Ochrona cywilnoprawna nie wyłącza potrzeby ochrony karnoprawnej, gdyż systemy te znacząco się różnią i nie są zastępowalne. Słusznie wywodzi W. Kulesza, że taka teza „[m]usiałyby w konsekwencji prowadzić do podważenia zasadności penalizowania także wielu innych przestępstw (np. kradzieży bądź oszustwa) tylko dlatego, że szkodliwe następstwa takich czynów mogą zostać zrekompensowane również na gruncie prawa cywilnego”¹¹⁴. Tymczasem egzekucja cywilna często pozostaje nieskuteczna i z tego tytułu ewentualna restytucja zawsze pozostaje pod znakiem zapytania. Przykładowo w 2015 r. efektywność egzekucji świadczeń wyniosła 20,8%¹¹⁵. Natomiast w 2023 r. skuteczność egzekucji sięgała niewiele ponad 25%¹¹⁶. Zważając na dostępne sankcje cywilnoprawne w obszarze dóbr osobistych, wątpliwe jest osiągnięcie przez poszkodowanych stosownej rekompensaty z tytułu naruszeń ich czci i dobrego imienia. W takim przypadku przy braku kary i odczucia dolegliwości za popełniony czyn, sprawca pomówienia pozostałby bezkarny.

Warto w tym miejscu również dodać, że stopień potępienia czynu jest znacznie większy w przypadku wydania wyroku skazującego niż wyroku sądu cywilnego stwierdzającego naruszenie dóbr osobistych¹¹⁷. Jest to związane z pewną świadomością społeczną co do braku przyzwolenia

¹¹³ J. Sobczak, op. cit., s. 1490.

¹¹⁴ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 1036.

¹¹⁵ P. Ostaszewski, *Efektywność egzekucji komorniczej – obraz statystyczny*, Warszawa 2015, s. 4.

¹¹⁶ P. Rojek-Socha, *Dłużnik komornikowi nadal umyka, skuteczność egzekucji sięga ok. 25 proc.*, Prawo.pl, 20.11.2023, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skutecznosc-egzekucji-a-wynagrodzenie-minimalne,524038.html?fbclid=IwY2xjawGmPNFleHRu-A2F1bQIxMAABHcsBp4rRBI0zOyV3RoWoO3Y5Wucz3NVAsgWGY7c4K-k-Iy-YAW3g-9k15dw_aem_qLgKyTyd22uWNxRd1oUEnw (dostęp: 20 XI 2023).

¹¹⁷ J. Sobczak, op. cit., s. 1490; J. Długosz, op. cit., s. 892.

na pomówienia. Słusznie wskazuje się w nauce, że dekryminalizacja zniesławienia byłaby odczytana przez społeczeństwo jako obniżenie rangi ochrony czci i dobrego imienia, a mogłoby doprowadzić nawet do podważania działań chroniących te wartości¹¹⁸. Tym samym również zasada subsydiarności i *ultima ratio* prawa karnego w tym przypadku nie przemawiają za dekryminalizacją zniesławienia. Na marginesie można dodać, że taka decyzja ustawodawcy zakłóciłaby porządek aksjologiczny polskiego systemu prawnego, zaprzestając chronić dobro subtelne o wysokiej wartości dla większości podmiotów, tworzących społeczeństwo obywatelskie¹¹⁹.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza nie dostarczyła podstaw do zaaprobowania poglądu o potrzebie dekryminalizacji zniesławienia. Dotychczasowe projekty mające na celu dekryminalizację zniesławienia upadały, ponieważ opiniujący je przedstawiciele nauki wskazywali, że brakuje merytorycznych podstaw do odebrania czci i dobremu imieniu ochrony karnoprawnej¹²⁰. Podobnie należy ocenić uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 lipca 2023 r., z którego wynika, że nie uwzględniono dóbr prawnych w postaci prawa do ochrony prywatności, czci i dobrego imienia oraz nie przeprowadzono testu proporcjonalności. W dotychczasowych projektach, a także w dyskusji społecznej, pomija się konstytucyjną wartość ochrony czci i dobrego imienia i nie porównuje się jej z wolnością słowa. Zwolennicy dekryminalizacji zniesławienia z niezrozumiałych przyczyn przyjmują *a priori* wyższość wolności słowa nad prawem do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia. Analiza konstytucyjna oraz prawnomiędzynarodowa nie pozwala podzielić tego poglądu, skoro wolność słowa nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom zarówno na poziomie ustawowym, konstytucyjnym, jak i międzynarodowym, podczas gdy prawo do zachowania czci i dobrego imienia jest zasadniczo niederogowalne. Rozumienie wolności słowa jako prawa nieograniczonego prowadziłoby w istocie rzeczy nie do swobody wypowiedzi, ale do jego dowolności¹²¹. Pomówienie jest

¹¹⁸ J. Długosz, op. cit., s. 892.

¹¹⁹ W. Kulesza, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 1035.

¹²⁰ M. Kućka, K. Pałka, op. cit., s. 288–289.

¹²¹ J. Kotas, op. cit., s. 14.

czynem społecznie szkodliwym w stopniu zobowiązującym państwo do karnoprawnej ochrony czci i dobrego imienia, co potwierdzają historyczne akty prawne, w których pomówienia zasadniczo zawsze były penalizowane, a także dokonana analiza komparatystyczna.

Reżim cywilnoprawny nie jest przygotowany na zapewnienie wyłącznej i odpowiedniej ochrony takim wartościom, jak cześć i dobre imię, które wywodzą się bezpośrednio z godności ludzkiej. Duży formalizm, kosztowność, brak skutecznych sankcji oraz brak pomocy ze strony państwa to cechy opisujące prawo cywilne w kontekście ochrony dóbr osobistych. Nadto bardziej wnikliwa analiza praktyki i porównanie obu systemów pozwalają przyjąć, że w zasadzie nie można orzec, który z reżimów jest bardziej dolegliwy – karny czy cywilny, gdyż jest to uzależnione *ad casum* od okoliczności konkretnej sprawy. Niewątpliwie bardziej skuteczne są sankcje karne z powodu możliwości zamiany kar grzywny na inne kary kryminalne, podczas gdy takiej możliwości nie przewiduje procedura cywilna. W związku z tym dekryminalizacja przestępstwa zniesławienia naruszy obowiązek państwa do zapewnienia ochrony czci i dobrego imienia, a takie działanie nie znajduje oparcia w zasadzie proporcjonalności. Wspominana zasada proporcjonalności ma zastosowanie na etapie zarówno stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Funkcjonują różne rodzaje pomówień, co dostrzegł również ustawodawca w art. 212 i art. 213 k.k. Pewna część pomówień jest na tyle społecznie szkodliwa, że wymaga ochrony prawnokarnej. To władza sądownicza każdorazowo w uwzględnieniu zasady proporcjonalności oraz okoliczności faktycznych konkretnej sprawy powinna decydować, czy w wyniku dokonanego pomówienia niezbędne jest zastosowanie środków reakcji prawnokarnej.

Za dalszą penalizacją zniesławienia przemawia wiele argumentów, w szczególności obowiązek należytej ochrony czci i dobrego imienia – wartości o charakterze konstytucyjnym. Nadto należy wymienić społeczną szkodliwość pomówień oraz zakres szkód, jakie czyny tego typu mogą wywołać w życiu poszczególnych jednostek. Istotna jest również dbałość o odpowiedni poziom kultury i zabezpieczenie właściwych postaw moralnych, pozwalających zapewnić odpowiedni poziom debaty publicznej i dialogu społecznego. Natomiast zwolennicy przeciwnego poglądu nie zdołali dotychczas przedstawić równie ważnych argumentów przemawiających za brakiem zasadności dalszego utrzymywania przestępstwa zniesławienia w systemie prawnym. Zaaprobowanie ich poglądu i dokonanie dekryminalizacji

zniesławienia stanowiłoby zabieg irracjonalny, w gruncie rzeczy nieprzemyślany i szkodliwy.

BIBLIOGRAFIA

- Bafia J., *Art. 178*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Bafi, K. Mioduskiego, M. Siewierskiego, Warszawa 1971, s. 405–409.
- Balcerzak M., *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Zarys wykładu z materiałami źródłowymi*, Toruń 2017.
- Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 1: *Do połowy XV wieku*, Warszawa 1964.
- Bardach J., *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Historia ustroju i prawa polskiego*, pod red. J. Bardacha, B. Leśnodorskiego, M. Pietrzak, Warszawa 2009, s. 292.
- Bereza A., *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej w dawnej Polsce*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 35–37.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Długosz J., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1: *Komentarz art. 117–221*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, s. 887–895.
- Dziurda M., *Art. 1050*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, pod red. M. Dziurdy, Warszawa 2023, LEX/el.
- Eichstaedt E., *Art. 425–673*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, pod red. D. Świeckiego, Warszawa 2024, LEX/el.
- Gaberle A., *Kwalifikowana postać przestępstwa zniesławienia a Prawo prasowe*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 20–34.
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Hypś S., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, Warszawa 2024, s. 1457–1467.
- Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Bafi, K. Mioduskiego, M. Siewierskiego, Warszawa 1971.
- Kotas J., *Karać czy zasądzać – dylematy towarzyszące odpowiedzialności karnej za zniesławienie*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, t. 56, s. 13–38.
- Królikowski M., *Dwa paradygmaty zasady proporcjonalności w prawie karnym*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, pod red. T. Dukiet-Nagórskiej, Warszawa 2010, s. 37–38.
- Kućka M., Pałka K., *Granice testu proporcjonalności na przykładzie wybranych orzeczeń dotyczących przepisów art. 212 i 213 kodeksu karnego*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, pod red. T. Dukiet-Nagórskiej, Warszawa 2010, s. 288–290.
- Kulesza J., *Problemy teorii kryminalizacji. Studium z zakresu prawa karnego i konstytucyjnego*, Łódź 2017.
- Kulesza W., *Opinia o propozycji nowego brzmienia art. 212 i 213 § 2 Kodeksu karnego, z punktu widzenia ich wartości materialnej*, Łódź 2009.
- Kulesza W., *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, w: *System prawa karnego*, t. 10: *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2012, s. 1004–1080.

- Kulik M., *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej w wybranych państwach europejskich*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 66.
- Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000.
- Marczewski M., *Obraz statystyczny przestępstw przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 348.
- Mizerski R., *Wolność ekspresji*, w: *Prawa człowieka i ich ochrona*, pod red. B. Gronowskiej et al., Toruń 2010, s. 385–386.
- Mozgawa M., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Mozgawy, LEX/el. 2024.
- Ostaszewski P., *Efektywność egzekucji komorniczej – obraz statystyczny*, Warszawa 2015.
- Panowicz-Lipska J., *Art. 23*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–44911*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2016, s. 113.
- Parafianowicz J., *Art. 131*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–50539*, t. 1, pod red. O.M. Piaskowskiej, Warszawa 2024, LEX/el.
- Piórkowska-Flieger J., *Odpowiedzialność karna za przestępstwo zniesławienia (art. 212 k.k.)*, w: *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2013, s. 121–129.
- Raglewski J., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Część Szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 212–277d*, pod red. W. Wróbla, A. Zolla, Warszawa 2017, LEX/el.
- Siwicki M., *Przestępstwo zniesławienia w ujęciu prawnoporównawczym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 6, s. 12–17.
- Sobczak J., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, Warszawa 2023, s. 1490–1491.
- Zgoliński I., *Art. 212*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. V. Konarskiej-Wrzosek, Warszawa 2018, s. 1014–1025.
- Zgoliński I., *Zniesławienie w polskim prawie karnym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2013.

Agnieszka Marek-Bielawska*

Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa

The instrumental role of state procurement policy

Abstract. The article analyzes the impact of public procurement policy on economic development, innovation, and the efficiency of public spending. Procurement policy, as a key element of public financial management, has the potential to stimulate economic growth through preferential treatment of local suppliers and the promotion of innovative solutions. The article examines how effective procurement policy can lead to budgetary savings and increased transparency in tendering processes, which, in turn, fosters public trust.

The role of public procurement policy in supporting economic development, innovation, and sustainable growth through preferences for local suppliers and transparency in procurement processes is also highlighted. An effective procurement policy contributes to efficient public spending and strengthens public confidence.

The state's procurement policy plays a key instrumental role in shaping the economy, influencing the achievement of public objectives and the efficient allocation of resources. By employing appropriately designed tools, the state can support sustainable development, innovation, and market competitiveness.

The article particularly emphasizes how the instrumental role of state policy relates to its function as a tool for achieving specific public, economic, social or environmental goals. Special attention is given to the state's procurement policy, which plays a crucial role in achieving established priorities. As an instrumental tool, public procurement policy enables the realization of various strategic objectives, provided it is properly designed and implemented. The effectiveness of this policy depends on its alignment with social needs and the assurance of fairness and transparency in procurement processes. The analysis underscores the critical importance of procurement policy in the context of future economic trends and global challenges.

* University of Gdansk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0000-0009-0006-7950-1095>, e-mail: agnieszkamarekbielawska@gmail.com.

Keywords: state procurement policy – public procurement – area of state procurement policy implementation – instrumental role

Wprowadzenie

Polityka zakupowa państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu efektywności gospodarki oraz w realizacji celów społecznych i rozwojowych. W dobie globalizacji i dynamicznych zmian rynkowych umiejętne zarządzanie zakupami publicznymi staje się kwestią nie tylko ekonomiczną, lecz także strategiczną. Instrumentalna rola polityki zakupowej przejawia się w jej zdolności do wpływania na wiele aspektów funkcjonowania państwa, w tym na innowacyjność, konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój.

Zakupy publiczne to z jednej strony sposób na pozyskiwanie dóbr i usług, a z drugiej – narzędzie, które może stymulować rozwój lokalnych rynków, wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz wprowadzać nowe technologie. Przez odpowiednie regulacje i praktyki zakupowe państwo może kształtować preferencje konsumentów, promować odpowiedzialne podejście do ochrony środowiska oraz wspierać równość społeczną.

W kontekście zmieniającego się otoczenia gospodarczego polityka zakupowa musi być elastyczna i dostosowana do aktualnych potrzeb. Właściwie skonstruowane procedury i zasady zakupowe mogą zwiększać transparentność procesów, minimalizować ryzyko korupcji i nieprawidłowości oraz poprawiać ogólną efektywność wydatkowania publicznych środków. W niniejszym opracowaniu omówiono rolę instrumentalną polityki zakupowej, z uwzględnieniem jej wpływu na rozwój gospodarczy i społeczny, a także na efektywność działań administracji publicznej.

1. Polityka zakupowa państwa – informacje ogólne

Polityka zakupowa państwa, nazywana również polityką zamówień publicznych, odnosi się do procesu podejmowania decyzji oraz do strategii dotyczących zakupów i zamówień przez instytucje rządowe i sektor publiczny. Polityka zakupowa państwa ma na celu skuteczne i efektywne zarządzanie procesem zakupowym, zapewnienie uczciwej konkurencji, optymalne wykorzystanie środków publicznych oraz

promowanie określonych wartości i celów. Główne cechy polityki zakupowej państwa to:

1) Przetargi i konkurencja – polityka zakupowa państwa wymaga zastosowania konkurencyjnych procedur przetargowych, które zapewniają uczciwą konkurencję między dostawcami. Procedury te mają na celu wybór najkorzystniejszej oferty cenowo-jakościowej.

2) Efektywność finansowa – polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie optymalnego wykorzystania środków publicznych przez dążenie do zakupów w najlepszych cenach i z uwzględnieniem kosztów cyklu życia produktu czy usługi.

3) Przywiązanie do prawa – polityka zakupowa państwa musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi, w tym z ustawami, z dyrektywami oraz z politykami i wytycznymi rządowymi dotyczącymi zamówień publicznych.

4) Zasady przejrzystości i jawności – polityka zakupowa państwa wymaga, aby procesy zakupowe były transparentne i dostępne dla zainteresowanych stron. Informacje o przetargach, o procedurach i o wynikach powinny być udostępniane publicznie.

5) Promowanie lokalnej gospodarki – polityka zakupowa państwa może mieć na celu promowanie gospodarki lokalnej i wspieranie MŚP przez preferowanie lokalnych dostawców i udzielanie zamówień na ich produkty lub usługi.

6) Realizacja celów publicznych – polityka zakupowa państwa może być wykorzystywana do realizacji określonych celów publicznych, takich jak ochrona środowiska, równość społeczna, zrównoważony rozwój czy wspieranie innowacji¹.

Celem polityki zakupowej państwa jest zapewnienie uczciwości, przejrzystości i efektywności w procesie zakupowym, a także realizacja celów publicznych. Jest to ważne narzędzie zarządzania finansami publicznymi oraz promowania sprawiedliwości społecznej i gospodarczej².

Każde państwo, w sposób bardziej lub mniej świadomy, prowadzi politykę zakupową. Złożoność tego zagadnienia wyraża się we wszelkich decyzjach z zakresu zakupów publicznych, nie tylko tych realizowanych na podstawie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. W skład

¹ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 I 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. 2022, poz. 125).

² Zob. *Koncepcja polityki zakupowej państwa (streszczenie)*, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, https://www.zpgo.pl/images/Streszczenie_polityki_zakupowej_państwa.pdf (dostęp: 8 IX 2020).

polityki zakupowej wchodzi m.in.: wielkie inwestycje infrastrukturalne, drobne zakupy niezbędne do codziennego funkcjonowania instytucji publicznych, jak również narzędzia, cele i procedury przetargowe. Jej ważnym elementem są instytucje nadzoru oraz przyzwyczajenia kształtujące praktykę i ład instytucjonalny. W wielu obszarach regulowanych przez ustawodawstwo w Unii Europejskiej szczególnie nacisk położony jest na dostarczanie usług publicznych przez konkurencyjne zamówienia publiczne. Oznacza to, że w praktyce jakość usług publicznych uzależniona jest od jakości procesów zakupowych realizowanych przez prawo zamówień publicznych. Niski poziom zarządzania zakupami rodzi wysokie ryzyko niskiej jakości usług publicznych. Zasadniczo większość systemów zamówień publicznych państw należących do OECD ma na celu promowanie konkurencji po stronie wykonawców oraz realizację zasady *value for money* po stronie zamawiających, czyli optymalizacji zakupów publicznych. Konkurencję po stronie wykonawców zapewniają: równość dostępu do rynku zamówień, dostęp do informacji o zamówieniach oraz niskie koszty wejścia na rynek zamówień publicznych.

Polityka zakupowa, podobnie jak wiele innych polityk (np. przemysłowa), może kształtować się w sposób inercyjny i spontaniczny albo przedstawiać się w wersji ustrukturyzowanej i skoordynowanej. W pierwszym przypadku występuje ryzyko dryfu i braku zdolności skoordynowania polityki gospodarczej państwa. W tym modelu koszt skoordynacji systemu zamówień publicznych jest wysoki, a systemowy brak zachęt do tworzenia grup zakupowych i współpracy po stronie zamawiających, pozwalające na osiągnięcie efektów skali, uniemożliwia generowanie oszczędności przez sektor publiczny. Niestety takie podejście leży u podstaw obecnego systemu zamówień publicznych w Polsce.

W drugim przypadku zasadnicze znaczenie ma spójny, wiążący dokument kierunkowy określający najważniejsze cele i zasady prowadzenia polityki zakupowej. Stanowi on zarówno „miękkie” wytyczne i metazasady, jak i program planowanych zmian i reform w systemie do realizacji celów strategicznych. Takie podejście do polityki zakupowej państwa jest niezbędne, ponieważ biorąc pod uwagę wpływ zamówień publicznych na polską gospodarkę, pozwala na realizację idei tzw. przedsiębiorczego państwa. Model ten, zgodnie ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)³, należy zacząć wdrażać

³ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 II 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

w Polsce. Dzięki wprowadzeniu ustrukturyzowanej i skoordynowanej polityki zakupowej system polskich zamówień publicznych stanie się kompletny. Polski sektor publiczny musi dysponować narzędziami do kreowania wysokiej jakości popytu w krajowej gospodarce. W efekcie niezbędne jest wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, obok obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych (*hard law*), także dokumentu na poziomie strategicznym (*soft law*), jakim jest polityka zakupowa państwa⁴.

Proces zakupowy z perspektywy całego systemu sprowadza się do trylematu decyzyjnego, w którym najczęściej nie jest możliwe zrealizowanie wszystkich trzech celów jednocześnie. Dostępne cele procesu zakupowego można określić jako: szybko, tanio i dobrze. Spośród nich możliwe jest wybranie co najwyżej dwóch. Wynika to z ograniczonej ilości zasobów, presji czasowej oraz zdolności instytucjonalnej. Uwarunkowania gospodarcze Polski, mające w głównej mierze przyczynę w wydatkowaniu dużej liczby środków pochodzących z funduszy unijnych, spowodowały, że polski model zamówień publicznych sprowadza się do działania „szybkiego i taniego” w krótkiej perspektywie czasowej. Ocena procesu zakupowego pod względem „taniości” czy też najniższej ceny uzależniona jest od przyjęcia perspektywy czasowej i uwzględnienia kosztu cyklu życia produktu. Paradoksalnie, zamawiający, koncentrujący się na osiągnięciu najniższej możliwej ceny w momencie podpisania umowy z wykonawcą po zakończeniu postępowania przetargowego, wcale nie muszą generować oszczędności zakupowych dla organizacji w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast zamówienie, które w momencie zawierania umowy może być droższe i oferowany produkt może być wyższej jakości, z perspektywy cyklu życia produktu pozwoli uniknąć kosztów napraw, serwisowania i okaże się tańszym rozwiązaniem. W tym zakresie istotne jest podejmowanie decyzji zakupowych na podstawie np. całkowitego kosztu posiadania (ang. *total cost of ownership*). Nacisk na dokonywanie szybko tanich zakupów wpływa na jakość zamawianych produktów. Zamawiający z powodu braku czasu lub braku środków nie mają możliwości zamawiania produktów dostosowanych do własnych potrzeb. Celem zakupowym powinna być maksymalizacja wymogów funkcjonalnych przy minimalizacji kosztów w cyklu życia.

⁴ M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, tłum. J. Bednarek, Poznań 2016, s. 163.

Podstawowym wnioskiem płynącym z już kilkunastoletniego okresu wydatkowania środków UE w Polsce jest to, że sposób ich wydatkowania („szybko i tanio” w krótkiej perspektywie czasowej) znacząco utrudnia, a często uniemożliwia realizację długofalowych celów rozwojowych polskiej gospodarki takich jak poprawa produktywności czy innowacyjności. Stoimy więc w obliczu wyzwania, którym jest zmiana tego paradygmatu w skali całej gospodarki.

Zagadnienie to zostało zdiagnozowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Aby uniknąć pułapki średniego dochodu oraz przeciętnego produktu, polska gospodarka musi odejść od paradygmatu najniższej ceny i zacząć inwestować w rozwiązania o charakterze innowacyjnym. Przejście do paradygmatu oparcia gospodarki na wiedzy wymusi zmianę narzędzi dystrybucji środków publicznych. Ciężko bowiem oczekiwać poprawy produktywności i innowacyjności gospodarki, jeśli kupuje się najtańsze możliwe rozwiązania, przy równoczesnym braku polityki technologicznej dla poszczególnych sektorów gospodarki. Jednocześnie dynamika gospodarcza Polski wymaga utrzymania sprawności całego procesu. Zatem należy przyjąć paradygmat „tanio” w dłuższej perspektywie czasowej oraz „dobrze”.

Polityka zakupowa państwa to dokument strategiczny opracowywany raz na cztery lata. Zgodnie z art. 106 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁵ pierwsza Polityka zakupowa państwa została uchwalona 2 lutego 2022 r.⁶ Polityka zakupowa państwa jest inną strategią rozwoju w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Kwestie kierunkowe dotyczące polityki zakupowej państwa ujęte zostały w średniookresowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, która jest podstawowym dokumentem wyznaczającym kierunki działań w zakresie gospodarki kraju. Polityka zakupowa państwa została wskazana w SOR jako projekt strategiczny ujęty w obszarze reindustrializacja średniookresowej strategii rozwoju kraju. Polityka zakupowa określa priorytetowe działania państwa w obszarze zamówień publicznych. Jej głównymi adresatami są organy administracji, które przez swoją aktywność powinny stymulować działania uczestników rynku zgodne z jej celami. Jednak w sytuacjach, w których prawo powierza przedsiębiorstwom objętym obowiązkiem

⁵ Dz.U. 2019, poz. 2020.

⁶ M.P. 2022, poz. 125.

⁷ Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658.

stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych (tzw. zamawiającym sektorem) konkretne zadania o charakterze publicznym, polityka zakupowa powinna wskazywać kierunki i cele działania w odniesieniu do realizacji tych zadań.

Polityka zakupowa będzie zatem wyznaczać kierunki działań zamawiających, m.in. odpowiadających za budowę i utrzymanie infrastruktury (np. GDDKiA, PKP PLK czy PSE), agencji wykonawczych czy centralnych zamawiających (np. COAR). Z tego powodu każdy zamawiający udzielający zamówień publicznych, których roczna wartość w 2017 r. przekroczyła 100 mln złotych netto, będzie zobowiązany do przygotowania polityki zakupowej dla swojej jednostki, która będzie przyczyniać się do realizacji polityki zakupowej Polski oraz wskaźników realizacji celów polityki zakupowej. Mając na uwadze powyższe, w przepisach nowego prawa zamówień publicznych znajdzie się rozdział dotyczący polityki zakupowej państwa. Za prowadzenie polityki zakupowej państwa odpowiedzialny będzie minister właściwy do spraw gospodarki. Jego zadania w zakresie polityki zakupowej państwa obejmować będą m.in.: przygotowanie projektu polityki zakupowej państwa i koordynowanie jej realizacji, określenie szczegółowych warunków współdziałania centralnych organów administracji rządowej przy wdrażaniu polityki zakupowej państwa, koordynowanie współpracy z właściwymi organami oraz z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą oraz przedkładanie corocznej sprawozdawczości z wykonania polityki zakupowej państwa przed Radą Ministrów.

1.1. Polityka publiczna jako instrument działania państwa

Polityka publiczna to proces podejmowania decyzji, formułowania celów oraz realizacji działań przez rząd lub inne instytucje publiczne, tak aby wpływać na społeczeństwo, na gospodarkę i na inne obszary życia publicznego. Obejmuje ona szeroki zakres działań, które mają na celu osiągnięcie określonych celów i rozwiązanie problemów społecznych, gospodarczych, politycznych czy środowiskowych. Jest procesem kompleksowym, który obejmuje takie etapy jak: identyfikacja problemu, formułowanie celów, analiza możliwych rozwiązań, wybór strategii, implementacja, monitorowanie i ewaluacja. Istotą polityki publicznej jest podejmowanie decyzji dotyczących alokacji zasobów publicznych, ustanawiania ram prawnych, regulacji, programów rządowych i działań,

które mają wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa i realizację określonych celów. Polityka publiczna może dotyczyć różnych obszarów, np. edukacji, zdrowia, gospodarki, środowiska, bezpieczeństwa, sprawiedliwości społecznej. W każdym z tych obszarów państwo podejmuje działania mające na celu wpływanie na zastany stan rzeczy, promowanie zmian społecznych czy gospodarczych, rozwiązywanie problemów i realizację określonych wartości i celów publicznych. Angażuje różne podmioty, takie jak rząd, administrację publiczną, organizacje pozarządowe, sektor prywatny, ekspertów i obywateli. Proces podejmowania decyzji często jest wynikiem interakcji i negocjacji między tymi podmiotami, które reprezentują różne interesy i wartości społeczne. Ważnym elementem polityki publicznej jest również uwzględnianie aspektów ekonomicznych, społecznych, politycznych i środowiskowych oraz długofalowych konsekwencji działań podejmowanych przez państwo.

Termin „polityka publiczna” został zaczerpnięty z języka angielskiego (*public policy*). Przymiotnik „publiczny” (*public*) odnosi się całkowicie do sfery publicznej, a nie jedynie do własności państwowej. W Polsce określenie „administracja publiczna” zaczęło być używane w późnych latach 90. XX wieku; wcześniej – w czasach PRL – mówiono o „administracji państwowej”. Z kolei drugi element anglojęzycznego terminu (*policy*) wskazuje na ścisłe powiązanie między terminami „państwowa” a „administracja publiczna”⁸.

Charakterystyczny dla pojęcia polityki publicznej jest fakt skupienia uwagi na sprawowaniu władzy. Administracja publiczna wspiera i pomaga rządzącym politykom w sprawowaniu władzy, stąd jej ścisły związek z polityką publiczną. Istotne jest więc to, co politycy robią ze zdobytą władzą, i jaki to ma wpływ na instytucje w sensie reguł gry w państwie, na sytuację i poglądy obywateli i ich różnych grup, a nie to, co robią w celu jej zdobycia. Umożliwia to postawienie pytań o to, co wpływa na sprawowanie władzy, z podkreśleniem, że wpływ – obok innych czynników – może mieć również polityka w sensie walki o władzę, np. w okresie przedwyborczym rząd skupia się na działaniach, które mają zwiększyć szanse partii rządzącej na zwycięstwo⁹.

⁸ *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, pod red. M. Zawickiego, Warszawa 2013, s. 45.

⁹ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012, s. 34–36.

W późniejszych latach proponowano mniej lub bardziej złożone warianty modelu stadialnego. Mimo krytyki, że nie odpowiada on rzeczywistym procesom decyzyjnym, jest nadal stosowany do opisu przebiegu procesu polityki publicznej – od identyfikowania problemów, ustalenia ich listy i ważności, przez formułowanie polityki, podejmowanie decyzji i ich legitymizację, do implementacji i ewaluacji¹⁰.

Rozwijająca się w Polsce literatura na temat administracji państwowej, a następnie publicznej, zdominowana była przede wszystkim przez akademickich prawników. Stopniowo ich podejście zaczęło odbiegać od typowo prawniczego ujęcia i zaczęło łączyć się z zarządzaniem publicznym¹¹ lub współzarządzaniem publicznym (ang. *public governance*)¹². Przyczynił się do tego również ekonomista i praktyk polityki J. Hausner oraz ośrodek badawczy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie¹³. Ponadto dopiero od niedawna zaczęły powstawać publikacje traktujące politykę publiczną jako temat przewodni, a nie tylko jako temat rozdziału czy punktu. Ponieważ w języku polskim „rządzenie” i „zarządzanie” mają to samo pochodzenie (w języku angielskim inaczej: *government* a *management*), łatwiej jest uznać rządzenie za pojęcie wiodące¹⁴. Analizując rządzenie publiczne, można więc skupiać się na współpracy lub na konflikcie, na sprawach strategicznego sterowania państwem bądź techniczno-organizacyjnych (administrowaniu, zarządzaniu). Sytuacja w Polsce zaczyna więc przypominać tę na świecie, gdzie duże wydawnictwa wydają obszerne publikacje podręcznikowe na temat administracji publicznej, zarządzania publicznego, rządzenia publicznego oraz polityki publicznej. W literaturze anglojęzycznej pojęcie „polityka publiczna” było i nadal jest częściej używane w porównaniu z pojęciem „administracja publiczna” (z wyjątkiem pierwszej połowy XIX wieku), zarządzaniem publicznym czy rządzeniem publicznym¹⁵.

¹⁰ W. Jann, K. Wegrich, *Theories of the Policy Cycle*, London 2007, s. 43–55.

¹¹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 15–19.

¹² S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 57–63.

¹³ *Studia z zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, t. 1, pod red. J. Hausnera, Kraków 2001, s. 11.

¹⁴ *Nauka administracji*, pod red. B. Kudryckiej, B. Guy Petersa, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 48.

¹⁵ Frekwencja określeń: *public policy*, *public administration*, *public management* i *public governance*, na podstawie Google Books Ngram Viewer.

Warto zauważyć, że w ujęciach porównawczych stosowanych w Polsce rzadziej występowała „polityka publiczna”, a częściej zestawiano ze sobą „administrację publiczną” i „zarządzanie publiczne”. Ta pierwsza była czasem utożsamiana z modelem biurokratycznym i porównana z modelem zarządzania publicznego¹⁶ lub przedstawiana jako biurokracja Weberowska i porównana z biurokracją przedsiębiorczą¹⁷. W nowszych ujęciach do zestawień tego rodzaju dodawany jest trzeci model: nowe współzrządzenie/współzarządzanie publiczne¹⁸ lub nowe partycypacyjne zarządzanie publiczne. Polityka publiczna jest bardzo bliska znaczeniowo zarządzaniu publicznemu. O różnicy ma decydować skupienie na poszukiwaniu najlepszych decyzji, co ma być charakterystyczne dla pierwszego pojęcia, albo instrumentów realizacji podjętych decyzji, na co orientuje się drugie pojęcie. Polityka publiczna i polityka administracyjna są równoważne (zakwestionowano relację podrzędności lub nadrzędności), ale mają też rozłączne obszary. Zaliczono do nich politykę wobec administracji wyrażającą się głównie w reformach administracyjnych – obejmuje ją polityka administracyjna; polityka publiczna skupia zaś uwagę na obszarach zewnętrznych wobec samej administracji, np. opiece zdrowotnej, mieszkalnictwie¹⁹. W recepcji pojęć zagranicznych akademicy zainteresowani polityką społeczną skupili się bardziej na zarządzaniu publicznym niż na polityce publicznej. Bezpośrednie podjęcie tematu relacji między polityką społeczną a polityką publiczną nastąpiło względnie niedawno. Można wyróżnić dwie perspektywy, w których ujmuje się różnicę między pojęciami polityki publicznej a polityki społecznej. Jeśli chodzi o perspektywę teoretyków i badaczy polityki społecznej, to wydaje się, że na tym gruncie ukształtowały się dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym polityka społeczna to polityka publiczna w sferze czy w sprawach społecznych. Trudność polega na tym, że zakłada to zadowalające rozwiązanie problemu odróżnienia sfery społecznej od innych sfer, w szczególności gospodarczej. Drugie stanowisko uznaje, że polityka publiczna i polityka społeczna to wyraźnie odrębne pojęcia. W pierwszym głównym przedmiocie teorii

¹⁶ S. Mazur, op. cit., s. 59.

¹⁷ E. Gualmini, *La burocrazia*, Bolonia 1998, s. 15, [za:] M. Kulesza, D. Sześciło, op. cit., s. 72–73.

¹⁸ *The New Public Governments? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, po red. S.P. Osborne, London–New York 2010, [za:] W. Rudolf, *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 412.

¹⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, op. cit., s. 18–19.

i badań są modele rządzenia i zarządzania państwem w intencji reformowania organizacji państwa i administracji, aby były sprawniejsze. W drugim przedmiocie podstawowym jest relacja między państwem (niezależnie od tego jak zorganizowanym i zarządzanym) a społeczeństwem i jego sprawami, problemami, potrzebami. Relacja ta jest dwukierunkowa: interesujące jest nie tylko to, jak państwo i jego działania wpływają na zróżnicowane społeczeństwo i jego kondycję oraz samopoczucie, ale również to, jak społeczeństwo i różne jego grupy starają się oddziaływać na państwo przez samoorganizację w postaci ruchów społecznych i organizacji pozarządowych. Gdy układem odniesienia jest polityka publiczna i jej koncepcje, to polityka społeczna – niekoniecznie nawet pod tą nazwą – rozważana jest jako jeden z wielu obszarów polityki publicznej. W jednym z polskich podręczników poświęconych polityce publicznej najpierw przedstawiono zagadnienia ogólne w ujęciu stadialnym (analiza i projektowanie, implementacja i monitorowanie, ewaluacja polityki), a następnie przedstawiono kilka obszarów (jako realizację polityk publicznych): politykę rynku pracy, politykę innowacyjną, politykę edukacyjną, politykę ochrony zdrowia, politykę gospodarowania odpadami²⁰.

Polityka publiczna to zbiór działań podejmowanych przez państwo w celu osiągnięcia określonych celów społecznych, gospodarczych, politycznych czy środowiskowych. Stanowi ona strategiczne narzędzie działania państwa, które obejmuje formułowanie, implementację i monitorowanie decyzji oraz działań podejmowanych przez rząd w różnych obszarach. Polityka publiczna może mieć różne formy i dotyczyć różnych sfer życia społecznego, takich jak edukacja, zdrowie, gospodarka, środowisko, bezpieczeństwo, infrastruktura czy sprawiedliwość społeczna. Może obejmować zarówno ustawodawstwo, regulacje, programy rządowe, inwestycje publiczne, jak i działania informacyjne, edukacyjne czy współpracę z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Rola polityki publicznej jako instrumentu działania państwa obejmuje kilka aspektów:

1) Formułowanie celów i priorytetów – polityka publiczna służy do określania celów, priorytetów i wartości, które państwo chce osiągnąć w danym obszarze. Na podstawie analizy sytuacji, potrzeb społecznych, ekonomicznych czy politycznych, rząd formułuje cele, które mają być osiągnięte za pomocą konkretnych działań.

²⁰ *Wprowadzenie do nauk...*, s. 35.

2) Tworzenie ram prawnych i regulacyjnych – polityka publiczna obejmuje tworzenie odpowiednich ram prawnych i regulacyjnych, które mają zapewnić implementację działań i osiągnięcie zamierzonych celów. Przykładami są ustawy, rozporządzenia, normy czy procedury administracyjne.

3) Planowanie i alokacja zasobów – polityka publiczna obejmuje proces planowania i alokacji zasobów, takich jak budżet państwa, fundusze publiczne czy inne środki finansowe. Rząd decyduje, jakie zasoby przypisać do konkretnych działań i jak je efektywnie wykorzystać w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

4) Implementacja i monitorowanie – polityka publiczna wymaga skutecznej implementacji działań i monitorowania ich postępów. Państwo musi zapewnić odpowiednie mechanizmy, procesy i instytucje, które będą odpowiedzialne za wdrażanie polityki oraz monitorowanie jej skuteczności i dostosowywanie do zmieniających się warunków.

5) Koordynacja i współpraca – polityka publiczna może wymagać koordynacji i współpracy różnych sektorów, organów administracji publicznej, instytucji publicznych oraz zewnętrznych interesariuszy. Ważne jest zapewnienie spójności działań i skoordynowanego podejścia w celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Polityka publiczna jest niezwykle ważnym instrumentem działania państwa. Jednym z jej istotniejszych aspektów jest umożliwienie państwu określenia swojej wizji rozwoju i strategicznych celów, które chce osiągnąć. Jest to kluczowe dla kierowania działaniami rządu i zapewnienia spójności w podejmowanych decyzjach. Kolejnym ważnym aspektem jest rozwiązywanie problemów społecznych – polityka publiczna pozwala na identyfikację i rozwiązanie problemów społecznych, takich jak ubóstwo, bezrobocie, nierówności społeczne czy zmiany demograficzne. Ponadto polityka publiczna kreuje środowisko biznesowe – państwo może tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju przedsiębiorczości i sektora prywatnego, co może obejmować inwestycje w infrastrukturę, tworzenie programów wsparcia dla przedsiębiorców, ułatwianie dostępu do finansowania czy redukcję biurokracji. Polityka publiczna ma również na celu ochronę interesów publicznych, takich jak ochrona środowiska, zdrowie publiczne czy bezpieczeństwo obywateli. Państwo może wprowadzać regulacje, kontrolować działania sektora prywatnego i podejmować działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa i dobra społecznego. Polityka publiczna może dążyć do zapewnienia równego dostępu do usług publicznych, edukacji, opieki zdrowotnej

i innych podstawowych świadczeń społecznych – przez działania redystrybucyjne państwo może redukować nierówności społeczne i zapewnić większą sprawiedliwość społeczną. Poza tym polityka publiczna umożliwia koordynację działań różnych sektorów, organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego.

Wszystkie wymienionej wyżej aspekty potwierdzają, że polityka publiczna jest niezwykle istotnym instrumentem działania państwa. Dzięki strategicznemu podejmowaniu decyzji, realizacji działań i monitorowaniu skutków polityka publiczna ma potencjał do wprowadzania pozytywnych zmian społecznych, gospodarczych i politycznych.

2. Polityka zakupowa państwa jako instrument działania państwa

Polityka zakupowa państwa odnosi się do działań podejmowanych przez rząd w celu regulowania procesów zakupowych na szczeblu publicznym. Jest to strategia, która ma wpływ na sposób, w jaki państwo nabywa dobra i usługi, zarządza kontraktami, wybiera dostawców i kontroluje wydatki publiczne. Wśród celów polityki zakupowej państwa należy wymienić:

1) Efektywne wykorzystanie środków publicznych – państwo stara się zakupić towary i usługi w sposób, który zapewnia optymalne wykorzystanie dostępnych środków publicznych; celuje w zapewnienie jak największej wartości za pieniądze podatników.

2) Przestrzeganie zasad przejrzystości i uczciwości – polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie uczciwości, przejrzystości i uczciwej konkurencji w procesach zakupowych. Państwo dąży do unikania korupcji, nepotyzmu i innych nieprawidłowości w zakupach publicznych.

3) Wspieranie lokalnej gospodarki – państwo może wprowadzić politykę zakupową mającą na celu wspieranie lokalnej gospodarki przez preferowanie dostawców krajowych lub lokalnych. Może to przyczynić się do rozwoju miejscowych przedsiębiorstw i miejsc pracy.

4) Realizację celów społecznych i środowiskowych – polityka zakupowa państwa może być wykorzystywana jako narzędzie do promowania celów społecznych i środowiskowych. Może to obejmować preferowanie dostawców, którzy spełniają określone standardy społeczne, etyczne lub środowiskowe.

5) Zapewnienie bezpieczeństwa i obronności – w przypadku zakupu dóbr i usług o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego polityka zakupowa państwa ma na celu zapewnienie bezpiecznych, niezawodnych i odpowiednich rozwiązań. Wdrażanie polityki zakupowej państwa obejmuje opracowanie odpowiednich przepisów prawnych, procedur, standardów i wytycznych dotyczących procesów zakupowych. Rząd może również tworzyć instytucje odpowiedzialne za monitorowanie, kontrolę i nadzór nad procesami zakupowymi.

6) Wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko – przez odpowiednie formułowanie i wdrażanie polityki zakupowej państwo może skutecznie zarządzać swoimi zasobami i przyczyniać się do osiągnięcia szeroko zakrojonych celów publicznych²¹.

Polityka zakupowa państwa może być postrzegana jako ważny instrument (narzędzie), który państwo może wykorzystać do realizacji wyżej wymienionych celów. W tym kontekście polityka zakupowa może być postrzegana jako:

- 1) instrument gospodarczy;
- 2) instrument społeczny;
- 3) instrument środowiskowy;
- 4) instrument technologiczny;
- 5) instrument bezpieczeństwa i obronności.

Ważne, aby polityka zakupowa państwa była prowadzona w sposób przejrzysty, uczciwy i zgodny z prawem. Cele polityki zakupowej powinny być jasno określone, a procedury i wytyczne powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron²².

2.1. Polityka zakupowa państwa jako instrument gospodarczy

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako narzędzie gospodarcze. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument gospodarczy. Polityka zakupowa państwa, stymulująca lokalną gospodarkę przez preferowanie lokalnych dostawców i przedsiębiorstw krajowych, może przyczynić się do wzrostu gospodarczego w danym kraju. Wybierając lokalnych dostawców, państwo może wspierać rozwój miejscowych firm, zwiększać

²¹ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*

²² K. Kuźma, W. Hartung, *Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa*, „Gazeta Prawna” z 6 VIII 2019 r., nr 151.

zatrudnienie i wzmacniać lokalną produkcję. Istotne jest również tworzenie nowych miejsc pracy przez kierowanie zamówień publicznych do przedsiębiorstw. Zamówienia publiczne, takie jak budowa infrastruktury czy dostarczanie usług publicznych, mogą przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w danej branży lub sektorze gospodarki. Stymulując konkurencję w procesach zakupowych, polityka zakupowa państwa może wspierać rozwój zdolności konkurencyjnych przedsiębiorstw. Otwarcie zamówień publicznych na szerszy krąg dostawców może prowadzić do większej innowacyjności, jakości usług i efektywności w dostarczaniu towarów i usług. Do rozwoju sektorów strategicznych państwo może wykorzystać politykę zakupową jako narzędzie do wspierania kluczowych sektorów gospodarki. Przez preferowanie dostawców związanych z takimi sektorami jak energia odnawialna, technologie informacyjne czy sektor medyczny polityka zakupowa państwa może przyczynić się do ich rozwoju i wzrostu. Strategie zakupowe oparte na najlepszych praktykach, przeprowadzanie przetargów, negocjacji cenowych i analiza kosztowo-skuteczności mogą pomóc w zapewnieniu optymalnego wykorzystania środków publicznych. Transfer wiedzy i technologii poprzez współpracę państwa z dostawcami oferującymi innowacyjne rozwiązania może przyczynić się do rozwoju całej gospodarki.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była prowadzona w sposób przejrzysty, uczciwy i zgodny z zasadami uczciwej konkurencji. Otwarcie na konkurencję, przejrzyste kryteria wyboru dostawców i monitorowanie procesów zakupowych to kluczowe elementy skutecznej polityki zakupowej jako narzędzia gospodarczego²³.

2.2. Polityka zakupowa państwa jako instrument społeczny

Polityka zakupowa państwa może pełnić funkcję instrumentu społecznego i wpływać na różnorodne aspekty społeczne. Pierwszym z nich jest promocja równości szans. Przez uwzględnianie różnorodności dostawców i zabezpieczenie uczciwej konkurencji, państwo może zapewnić, że mniejsze przedsiębiorstwa, w tym te prowadzone przez osoby należące do mniejszości etnicznych lub społecznych, mają równe szanse na otrzymanie kontraktów publicznych. Polityka zakupowa państwa może ponadto służyć jako narzędzie integracji społecznej

²³ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*, s. 8–9.

przez preferowanie dostawców z obszarów o słabszym rozwoju lub społecznie marginalizowanych. Przez udzielanie kontraktów przedsiębiorstwom działającym w takich obszarach państwo może wspierać wzrost i rozwój tych społeczności. Warto zwrócić uwagę na instrument, jakim jest odpowiedzialność społeczna. Państwo może wprowadzać kryteria społeczne w polityce zakupowej, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, zwalczanie dyskryminacji i ochrona praw człowieka. Przez preferowanie dostawców, którzy przestrzegają tych standardów, państwo może wpływać na poprawę warunków pracy i przyczyniać się do promowania odpowiedzialnego społecznie biznesu. Zrównoważony rozwój społeczny to kolejny ważny element polityki zakupowej państwa. Państwo, preferujące dostawców, którzy przestrzegają standardów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, może wpływać na ograniczenie negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz na promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu. Partnerstwo społeczne pozwala angażować organizacje społeczne i pozarządowe w procesy zakupowe, przez konsultacje, dialog i współpracę. Partnerstwo społeczne może pomóc w identyfikowaniu priorytetów społecznych, zapewnieniu większej przejrzystości i zwiększeniu uczestnictwa społecznego w procesach zakupowych. Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa uwzględniała zróżnicowane potrzeby i cele społeczne. Transparentne kryteria wyboru dostawców, przejrzyste procedury zakupowe i monitorowanie realizacji społecznych aspektów polityki zakupowej są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu społecznego.

2.3. Polityka zakupowa państwa jako instrument środowiskowy

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako instrument środowiskowy, mający na celu ochronę środowiska naturalnego i promowanie zrównoważonego rozwoju. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument środowiskowy. Państwo może wprowadzać kryteria środowiskowe do swojej polityki zakupowej, preferując dostawców, którzy spełniają wysokie standardy ochrony środowiska. Może to obejmować dostawców posiadających certyfikaty ekologiczne, stosujących zrównoważone praktyki produkcji lub oferujących produkty i usługi o niskim

wpływie na środowisko. Polityka zakupowa państwa może faworyzować dostawców energii odnawialnej lub produktów i usług promujących efektywność energetyczną. Wybieranie dostawców energii odnawialnej dla budynków publicznych lub preferowanie energooszczędnych rozwiązań technologicznych może przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i ochrony środowiska. Dzięki wprowadzeniu polityki zakupowej skierowanej na redukcję zużycia surowców i generację odpadów, państwo promuje zrównoważone gospodarowanie zasobami. Może to obejmować preferowanie dostawców oferujących produkty o dłuższym okresie użytkowania, opakowania ekologiczne, recyklingowe lub biodegradowalne. Polityka zakupowa państwa może obejmować przestrzeganie standardów zrównoważonego zarządzania łańcuchem dostaw i działań związanych z ochroną środowiska, takich jak minimalizacja emisji CO₂ w transporcie czy przeciwdziałanie nielegalnemu wylesianiu. Polityką zakupową państwo może promować edukację i świadomość ekologiczną wśród dostawców, pracowników i społeczeństwa. Może to obejmować wymagania od dostawców przestrzegania zasad ochrony środowiska, organizowanie szkoleń dla pracowników lub kampanie informacyjne dla społeczeństwa.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była konsekwentna, monitorowana i dostosowywana do zmieniających się potrzeb i postępów w dziedzinie ochrony środowiska. Przejrzystość, monitorowanie realizacji celów środowiskowych i współpraca z organizacjami ekologicznymi są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu środowiskowego²⁴.

2.4. Polityka zakupowa państwa jako instrument technologiczny

Polityka zakupowa państwa pełni istotną funkcję jako instrument technologiczny, wspierając innowacje, rozwój technologiczny i cyfryzację. Oto kilka aspektów, które warto uwzględnić, analizując politykę zakupową państwa jako instrument technologiczny. Przez preferowanie dostawców oferujących nowatorskie produkty lub usługi polityka zakupowa państwa może wspierać postęp technologiczny, przyczyniać się do poprawy efektywności, jakości i wydajności w sektorze publicznym.

²⁴ Zob. ibidem, s. 6.

Polityka zakupowa państwa może uwzględniać preferencje dla MŚP działających w sektorach technologicznych. Państwo, udzielające kontraktów publicznych takim przedsiębiorstwom, może wspierać ich rozwój, przyczyniając się do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu sektora technologicznego. Polityka zakupowa państwa może być używana do wspierania cyfryzacji usług publicznych. Poprzez preferowanie dostawców oferujących rozwiązania cyfrowe, takie jak systemy informatyczne, platformy online czy narzędzia e-administracji, państwo może przyczynić się do poprawy dostępności, efektywności i jakości usług świadczonych obywatelom. Swoją polityką zakupową państwo może angażować dostawców w działania badawczo-rozwojowe. Wymaganie od dostawców udziału w projektach innowacyjnych lub transferu technologii może przyczynić się do rozwoju i wdrożenia nowych technologii w sektorze publicznym. Polityka zakupowa państwa może obejmować wymogi dotyczące bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych. Państwo może preferować dostawców, którzy spełniają określone standardy bezpieczeństwa cyfrowego, zapewniają ochronę danych oraz odpowiednie zabezpieczenia technologiczne.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa była zgodna z celami rozwoju technologicznego i uwzględniała zmieniające się trendy i potrzeby w dziedzinie technologii. Przejrzyste i elastyczne kryteria wyboru dostawców, ścisła współpraca z sektorem technologicznym oraz ocena efektywności wdrożonych technologii są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu technologicznego.

2.5. Polityka zakupowa państwa jako instrument bezpieczeństwa i obronności

Polityka zakupowa państwa może odgrywać istotną rolę jako instrument bezpieczeństwa i obronności, zapewniając narodową ochronę, zdolności obronne i wspierając rozwój przemysłu obronnego. Oto kilka aspektów, przemawiających za ich uwzględnieniem. Polityka zakupowa państwa może dążyć do zapewnienia suwerenności i niezależności w zakresie bezpieczeństwa narodowego przez preferowanie lokalnych dostawców lub strategicznych partnerów. W efekcie promowania produkcji w kraju lub nawiązywania kontraktów z dostawcami o kluczowym znaczeniu dla obronności państwo może minimalizować ryzyko zależności od zagranicznych dostawców. Polityka zakupowa państwa

może wspierać rozwój przemysłu obronnego poprzez preferowanie lokalnych dostawców i inwestowanie w zdolności produkcyjne. Przez przyznawanie kontraktów na dostawy sprzętu wojskowego, technologii obronnych i usług związanych z obronnością, państwo może stymulować innowacje, tworzenie miejsc pracy oraz zwiększać zdolności obronne. W przypadku kluczowych produktów i usług dla obronności państwo może preferować dostawców, którzy zapewniają niezawodność, bezpieczeństwo dostaw w sytuacjach kryzysowych. Polityka zakupowa państwa może uwzględniać wysokie wymagania techniczne i jakościowe dla sprzętu, technologii i usług związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Państwo może wymagać certyfikacji, spełniania określonych standardów bezpieczeństwa oraz przeprowadzania testów i ocen produkowanych lub dostarczanych produktów. Polityka zakupowa państwa może promować współpracę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa i obronności poprzez preferowanie dostawców związanych z sojuszami i partnerstwami międzynarodowymi. Państwo może nawiązywać kontrakty z dostawcami zagranicznymi, które przyczyniają się do wzmacniania współpracy obronnej, wymiany wiedzy i zdolności interoperacyjności.

Ważne jest, aby polityka zakupowa państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności była strategiczna, przemyślana i uwzględniała specyficzne potrzeby narodowe oraz długoterminowe cele bezpieczeństwa. Odpowiednie oceny ryzyka, monitorowanie wykonania kontraktów i współpraca z sektorem obronnym są kluczowe dla skutecznego wykorzystania polityki zakupowej jako instrumentu bezpieczeństwa i obronności²⁵.

3. Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa

Rola instrumentalna odnosi się do funkcji, jaką coś lub ktoś pełni jako narzędzie do osiągnięcia określonego celu lub rezultatu. Oznacza to, że dana rzecz, działanie lub osoba służy jako środek lub instrument, który jest używany w celu osiągnięcia zamierzonego efektu. W kontekście polityki rola instrumentalna odnosi się do wykorzystywania takich instrumentów jak ustawy, regulacje, polityki publiczne czy instytucje, jako środków do realizacji określonych celów politycznych. Instrumenty

²⁵ Zob. K. Kuźma, W. Hartung, op. cit.

te są używane w sposób celowy, aby wpływać na zachowania, sytuacje społeczne, gospodarcze lub polityczne, a w konsekwencji osiągnąć pożądane rezultaty. Rola instrumentalna jest zatem związana z postrzeganiem czegoś lub kogoś jako narzędzia, środka do osiągnięcia określonych celów, które są najważniejsze lub priorytetowe dla danej sytuacji, organizacji lub systemu.

Rola instrumentalna polityki państwa obejmuje kilka aspektów:

1) Osiągnięcie celów publicznych – polityka państwa jest używana jako narzędzie do osiągania takich celów publicznych jak: poprawa dobrobytu społecznego, wzrost gospodarczy, ochrona środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa i sprawiedliwości społecznej. Polityka państwa ma na celu kształtowanie społeczeństwa zgodnie z określonymi wartościami i priorytetami.

2) Regulacja i kontrola – polityka państwa pełni funkcję instrumentu regulacyjnego, zapewniającego ramy prawne i regulacyjne dla różnych sektorów gospodarki i społeczeństwa. Przez ustanawianie prawa, norm i przepisów państwo może kontrolować działania jednostek, organizacji czy sektorów, mając na celu ochronę interesów publicznych i zapewnienie zgodności z określonymi standardami.

3) Redystrybucja zasobów – polityka państwa może być stosowana jako narzędzie redystrybucji zasobów społecznych i ekonomicznych. Przez systemy podatkowe, programy socjalne, politykę fiskalną czy programy inwestycyjne państwo może wpływać na rozdział bogactwa i zasobów, dążąc do zmniejszenia nierówności społecznych i ekonomicznych.

4) Kreowanie warunków dla rozwoju – polityka państwa może tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Przez inwestycje w infrastrukturę, edukację, badania naukowe, innowacje czy wsparcie dla przedsiębiorczości państwo może tworzyć sprzyjające środowisko dla rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i poprawy jakości życia obywateli.

5) Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo – polityka państwa pełni funkcję instrumentu w zarządzaniu kryzysowym, zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz ochronie obywateli. Państwo może wprowadzać polityki antykryzysowe, strategie bezpieczeństwa narodowego i działać jako regulator w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Ważne jest, aby polityka państwa była dobrze przemyślana, celowa i uwzględniała interesy społeczne. Rola instrumentalna polityki

państwa jest efektywna, gdy jest zgodna z potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa oraz prowadzi do osiągnięcia pożądaných rezultatów²⁶.

Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa polega na wykorzystywaniu procesu zakupowego jako narzędzia do realizacji określonych celów politycznych, społecznych, gospodarczych, środowiskowych lub innych. Polityka zakupowa państwa ma na celu skuteczne zarządzanie zakupami publicznymi i wykorzystywanie ich potencjału jako instrumentu wpływu na różne obszary działalności.

1) Promowanie gospodarki lokalnej i sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) – polityka zakupowa państwa może promować lokalne przedsiębiorstwa i MŚP poprzez preferowanie dostawców z danego regionu czy krajowego rynku. To może wspierać wzrost lokalnej gospodarki, tworzenie miejsc pracy oraz rozwój sektora MŚP. Istnieje wiele sposobów, w jaki polityka zakupowa może wspierać rozwój lokalnej gospodarki i MŚP:

a) preferencje dla lokalnych dostawców – państwo może przyjąć politykę preferowania lokalnych dostawców w procesie zakupowym. To oznacza, że dostawcy z danego regionu lub kraju mają większe szanse na otrzymanie kontraktów publicznych. To promuje rozwój lokalnej gospodarki, ponieważ pieniądze wydawane są na zakupy u lokalnych przedsiębiorstw, co może prowadzić do wzrostu zatrudnienia i dochodów w regionie;

b) dostęp do zamówień publicznych dla MŚP – państwo może wprowadzić specjalne środki mające na celu ułatwienie udziału MŚP w zamówieniach publicznych, np. ustalić kwotowe limity, zgodnie z którymi mniejsze kontrakty są zarezerwowane wyłącznie dla MŚP, co daje im większą szansę na zdobycie zamówień i rozwój ich działalności;

c) uproszczenie procedur i ograniczenie barier – polityka zakupowa może skupić się na uproszczeniu procedur zakupowych, aby uczynić je bardziej dostępnymi dla MŚP. Państwo może ograniczyć biurokrację, skrócić terminy składania ofert, obniżyć wymagane kapitałowe gwarancje, aby umożliwić MŚP udział w procesach konkurencyjnych;

d) wspieranie rozwoju zdolności MŚP – państwo może oferować wsparcie i szkolenia dla MŚP w zakresie zdobywania zamówień publicznych, organizować seminaria, warsztaty lub udostępniać informacje na temat procedur zakupowych, wymagań i standardów, aby pomóc MŚP w lepszym zrozumieniu procesu i skuteczniejszym konkurowaniu;

²⁶ Zob. ibidem.

e) tworzenie klastrów i partnerstw – polityka zakupowa państwa może promować tworzenie klastrów biznesowych i partnerstw między MŚP, aby zwiększyć ich zdolności konkurencyjne i możliwości realizacji większych kontraktów. Państwo może wspierać takie inicjatywy przez udostępnianie zasobów, udział w programach rozwojowych czy organizację spotkań biznesowych. Promowanie gospodarki lokalnej i sektora MŚP poprzez politykę zakupową państwa ma potencjał do stymulowania wzrostu, tworzenia miejsc pracy i budowania silniejszej społeczności przedsiębiorców lokalnych. Jednak ważne jest również, aby zapewnić równą konkurencję i przestrzeganie zasad uczciwości w procesach zakupowych, aby uniknąć protekcjonizmu i nieuczciwych praktyk.

2) Stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego przez preferowanie dostawców oferujących innowacyjne rozwiązania i nowoczesne technologie – polityka zakupowa państwa może wspierać rozwój technologiczny w kraju. To może prowadzić do poprawy efektywności, jakości usług publicznych oraz przyczyniać się do postępu technologicznego. Stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego jest ważnym celem polityki zakupowej państwa. Przez odpowiednie działania w ramach polityki zakupowej państwo może wspierać rozwój nowych technologii, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań i promowanie postępu technologicznego. Przykładowe działania to:

a) preferencje dla innowacyjnych dostawców – państwo może przyjąć strategię preferowania dostawców (z sektora zarówno prywatnego, jak i z publicznego) oferujących innowacyjne rozwiązania. Ponadto przy ocenie ofert można uwzględniać innowacyjność, jakość i potencjał rozwojowy proponowanych rozwiązań, co zachęca dostawców do inwestowania w badania i rozwój;

b) partnerstwo publiczno-prywatne w celu rozwoju technologii – państwo może nawiązywać partnerstwa publiczno-prywatne z firmami technologicznymi, instytutami badawczymi czy uniwersytetami w celu wspólnego opracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Takie partnerstwa mogą przyspieszyć transfer technologii i wspierać rozwój innowacyjnych produktów lub usług;

c) finansowanie badań i rozwoju – polityka zakupowa państwa może obejmować udzielanie kontraktów na realizację projektów badawczo-rozwojowych. Przez inwestowanie w projekty badawcze państwo może wspierać rozwój nowych technologii i odkryć, a także współpracować z firmami, instytutami badawczymi i uniwersytetami w celu tworzenia nowych rozwiązań;

d) wspieranie start-upów i przedsiębiorczości technologicznej – polityka zakupowa może uwzględniać preferencje dla startupów i firm technologicznych, które oferują innowacyjne produkty lub usługi. Może to obejmować preferowanie małych i średnich przedsiębiorstw z sektora technologicznego, zwłaszcza w przypadku zamówień dotyczących nowych technologii czy cyfryzacji;

e) pobudzanie konkurencji i kreatywności – polityka zakupowa państwa może tworzyć konkurencyjne środowisko, które zachęca dostawców do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań. Może to obejmować udostępnianie informacji o potrzebach i wymaganiach, organizowanie konkursów innowacyjnych czy nagradzanie dostawców za innowacyjność i kreatywność. Przez stymulowanie innowacji i rozwoju technologicznego w ramach polityki zakupowej państwo może wspierać tworzenie konkurencyjnej i zaawansowanej technologicznie gospodarki, poprawiać efektywność usług publicznych oraz przyczyniać się do postępu społeczno-gospodarczego.

3) Uwzględnianie kryteriów ekologicznych i zrównoważonej konsumpcji – przez preferowanie dostawców, którzy spełniają określone standardy środowiskowe, państwo może promować praktyki proekologiczne, redukcję emisji gazów cieplarnianych czy zrównoważone zarządzanie zasobami. Ochrona środowiska jest ważnym aspektem polityki zakupowej państwa. Dzięki odpowiednim działaniom w ramach polityki zakupowej państwo może dążyć do minimalizacji negatywnego wpływu swoich zakupów na środowisko naturalne oraz promować zrównoważony rozwój. Oto kilka sposobów, dzięki którym polityka zakupowa może wpływać na ochronę środowiska:

a) kryteria ekologiczne w procesie zakupowym – państwo może wprowadzić kryteria ekologiczne, które dostawcy muszą spełniać w celu zakwalifikowania się do udziału w procesie zakupowym. Może to obejmować wymagania dotyczące efektywności energetycznej, obniżania emisji, minimalizacji odpadów czy stosowania materiałów ekologicznych. Dostawcy, którzy oferują produkty lub usługi o mniejszym wpływie środowiskowym, mogą być preferowani;

b) promowanie produktów i usług związanych z ochroną środowiska – polityka zakupowa państwa może promować zakup produktów i usług, które przyczyniają się do ochrony środowiska. Mogą to być na przykład ekologiczne technologie, odnawialne źródła energii, ekologiczne materiały budowlane czy usługi recyklingu i utylizacji odpadów. Przez preferowanie takich rozwiązań państwo wspiera

rozwój rynku ekologicznego i zachęca do inwestowania w ekologiczne technologie;

c) redukcja zużycia i minimalizacja odpadów – polityka zakupowa może obejmować dążenie do minimalizacji zużycia surowców oraz generowania odpadów przez wybieranie produktów o dłuższej żywotności, łatwym demontażu czy możliwościach recyklingu. Państwo może również promować usługi polegające na naprawie, modernizacji lub przedłużeniu cyklu życia produktów;

d) edukacja i świadomość – polityka zakupowa państwa może obejmować działania mające na celu zwiększenie świadomości w zakresie ochrony środowiska. Państwo może organizować kampanie informacyjne, szkolenia czy publikować przewodniki dla dostawców i nabywców, które promują ekologiczne podejście do zakupów i korzyści związane z ochroną środowiska;

e) monitorowanie i raportowanie – regularna ocena skuteczności działań oraz transparentne raportowanie wyników i osiągnięć pomaga państwu w identyfikowaniu obszarów do poprawy oraz zachęca dostawców do dalszych działań na rzecz ochrony środowiska. Przez implementację odpowiednich działań w polityce zakupowej państwo może odegrać istotną rolę w ochronie środowiska, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju i długoterminowej ochrony naszej planety.

4) Zrównoważony rozwój społeczny – polityka zakupowa państwa może wspierać cele zrównoważonego rozwoju społecznego, takie jak promowanie równości, społecznej odpowiedzialności biznesu czy sprawiedliwych warunków pracy. Przez uwzględnianie kryteriów społecznych w procesie zakupowym państwo może działać jako wzór dla innych podmiotów i przyczyniać się do budowania bardziej sprawiedliwego społeczeństwa. Zrównoważony rozwój społeczny jest koncepcją łączącą wzrost gospodarczy, ochronę środowiska i społeczne postępy. Oto kilka aspektów, dzięki którym polityka zakupowa może przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju społecznego:

a) społeczne kryteria zakupowe – państwo może uwzględniać społeczne kryteria w procesie zakupowym, takie jak warunki pracy, prawa pracownicze, równość płci, prawa człowieka i uczciwe warunki handlu. Dostawcy, którzy przestrzegają tych standardów, mogą być preferowani, co przyczynia się do poprawy warunków pracy i promowania sprawiedliwości społecznej;

b) włączenie lokalnych społeczności – polityka zakupowa może promować udział lokalnych społeczności w procesie zakupowym, dając im

możliwość uczestnictwa w kontraktach publicznych. Przez preferowanie dostawców lokalnych państwo wspiera rozwój lokalnej przedsiębiorczości, tworzenie miejsc pracy i wzmacnianie lokalnych społeczności;

c) partnerstwa społeczne – państwo może nawiązywać partnerstwa społeczne z organizacjami pozarządowymi, organizacjami społecznymi i lokalnymi instytucjami w celu wspólnego realizowania celów zrównoważonego rozwoju społecznego. Takie partnerstwa mogą przyczynić się do lepszego rozumienia potrzeb społeczności, identyfikowania priorytetowych obszarów i skutecznego wdrażania polityki zakupowej;

d) równość szans – polityka zakupowa państwa może obejmować działania mające na celu promowanie równości szans, zwłaszcza przez preferowanie dostawców, którzy promują równość płci, różnorodność i włączenie społeczne. Dbalność o równość szans pomaga w tworzeniu bardziej sprawiedliwego społeczeństwa i eliminowaniu dyskryminacji;

e) inwestowanie w społeczność – przez politykę zakupową państwo może inwestować w projekty społeczne, takie jak programy szkoleniowe, projekty infrastrukturalne czy inicjatywy społeczne, które przyczyniają się do poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Polityka zakupowa państwa może więc odgrywać rolę kluczowego instrumentu w promowaniu zrównoważonego rozwoju społecznego poprzez uwzględnianie aspektów społecznych, włączając lokalne społeczności, promując równość i inwestując w rozwój społeczny²⁷.

Polityka zakupowa państwa stanowi istotne narzędzie, które państwo może wykorzystać do osiągnięcia określonych celów i wpływania na różne dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Argumenty potwierdzające doniosłą rolę instrumentalnej polityki zakupowej państwa to:

1) Promowanie celów publicznych – przez politykę zakupową państwo może promować cele publiczne, takie jak stymulowanie gospodarki, ochrona środowiska, rozwój społeczny, innowacje czy równość szans. Polityka zakupowa daje możliwość wpływania na rynek przez preferowanie dostawców i produktów, które wspierają te cele.

2) Wpływ na rynek – państwo, jako duży nabywca, swoimi decyzjami zakupowymi ma możliwość kształtowania rynku. Polityka zakupowa może przyczyniać się do rozwoju sektorów gospodarki, promowania konkurencji, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw czy nowych technologii. Przez preferowanie określonych dostawców lub produktów państwo może wpływać na trendy i zmiany na rynku.

²⁷ Zob. *Koncepcja polityki zakupowej...*, s. 3.

3) Realizacja priorytetów publicznych – polityka zakupowa państwa umożliwia realizację priorytetów publicznych przez wybór dostawców i produktów, które spełniają określone kryteria. Może to obejmować aspekty społeczne, środowiskowe, technologiczne, bezpieczeństwo czy inne czynniki istotne dla państwa i społeczeństwa.

4) Efektywność wydatków publicznych – przez strategiczne podejście do polityki zakupowej państwo może osiągnąć większą efektywność wydatków publicznych. Dzięki wyborowi odpowiednich dostawców, negocjacom cenowym, uwzględnianiu kosztów cyklu życia produktów czy unikaniu niepotrzebnych wydatków państwo może maksymalizować wartość zakupionych produktów i usług.

5) Kreowanie zmian społecznych i gospodarczych – polityka zakupowa państwa może pełnić funkcję katalizatora zmian społecznych i gospodarczych. Przez promowanie określonych wartości, norm czy innowacji państwo może wpływać na postępy w różnych dziedzinach, takich jak równość, ochrona środowiska, innowacje technologiczne czy bezpieczeństwo.

Podsumowanie

Polityka zakupowa państwa odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu gospodarki i realizacji celów społecznych. Instrumentalna rola polityki zakupowej polega na wykorzystywaniu zamówień publicznych jako narzędzia do stymulowania wzrostu gospodarczego, innowacji oraz zrównoważonego rozwoju. W kontekście wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne czy nierówności społeczne, polityka zakupowa może przyczynić się do promowania odpowiedzialnych praktyk w biznesie.

Dzięki strategicznemu podejściu do zamówień publicznych państwo ma możliwość nie tylko zaspokajania swoich potrzeb, ale także wpływania na rynek przez promowanie lokalnych dostawców, wspieranie MŚP oraz tworzenie miejsc pracy. Wprowadzenie kryteriów społecznych i środowiskowych w procesie zakupowym pozwala na realizację polityki zrównoważonego rozwoju oraz zwiększenie transparentności wydatków publicznych.

Ponadto, efektywna polityka zakupowa przyczynia się do innowacji w sektorze publicznym i prywatnym, umożliwiając wdrażanie nowych technologii i rozwiązań. Kluczowym elementem jest również

współpraca międzysektorowa, która pozwala na wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk.

Reasumując, należy podkreślić kluczową instrumentalną rolę polityki zakupowej państwa. Odpowiednio skonstruowane zamówienia publiczne mogą stać się potężnym narzędziem w rękach władz, służącym zarówno poprawie jakości życia obywateli, jak i stymulacji rozwoju gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

- Jann W., Wegrich, K., *Theories of the Policy Cycle*, London 2007.
- Konceptcja polityki zakupowej (streszczenie), Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, https://www.zpgo.pl/images/Streszczenie_polityki_zakupowej_panstwa.pdf (dostęp: 8 IX 2020).
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kuźma K., Hartung W., *Instrument do prowadzenia polityki zakupowej państwa*, „Gazeta Prawna” z 6 VIII 2019, nr 151.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 41–80.
- Mazzucato M., *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, tłum. J. Bednarek, Poznań 2016.
- Nauka administracji*, pod red. B. Kudryckiej, B. Guy Petersa, P.J. Suwaja, Warszawa 2009.
- Rudolf W., *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 407–418.
- Studia z zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego”*, zorganizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, t. 1, pod red. J. Hausnera, Kraków 2001.
- Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, pod red. M. Zawickiego, Warszawa 2013.
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Mateusz Kowalewski*

Strategia rozwoju gminy jako główne narzędzie służące do prowadzenia polityki rozwoju – analiza wybranych zagadnień

Local development strategy as a form of conducting development policy – an analysis of the issue

Abstract. In the Act on the Principles of Development Policy, the legislator has indicated that the main tool for implementing development policy is the municipal development strategy. In addition, it has identified which actors are carrying out the development policy. One of the ways to monitor the progress of the strategy is the report on the state of the municipality. In 2023, a number of legislative changes were undertaken that significantly affect the functioning of municipalities (more broadly, local government units). On 1 January 2026, regulations will enter into force that will significantly change the nature of the municipal development strategy. The aims of the article are: (1) to establish what development policy is and what the tools for its implementation are, (2) to determine what factors inhibit the development of a municipality, (3) to indicate *de lege ferenda* postulates in connection with the above-mentioned issues. A dogmatic-legal method was adopted as a research method, along with the study of the positions of the Polish doctrine, as well as the qualitative research using the FGI method. This analysis is important for science because it relates to the foundations of local self-government, on which research must be conducted on a permanent basis, due to changing circumstances and legal conditions.

Keywords: local government law – development policy – strategy for the development of the municipality – sustainable development

* Szczecin City Hall, Poland | Urząd Miasta Szczecin, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0996-8432>, e-mail: mateusz.kowalewski.us@gmail.com.

Wprowadzenie

Strategie rozwoju gminy pełnią funkcję narzędzia, dzięki któremu można urzeczywistniać zakładane cele. Koncepcja inteligentnego miasta coraz częściej jest osią, wokół której konstruuje się politykę rozwoju na poziomie lokalnych i regionalnych społeczności. Projektując ją, miasto¹ opiera się na diagnozie problemów, następnie konstruuje strategię rozwoju wraz z programem i narzędziami realizacji celów. Nowelizacje ustaw dotyczących zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym i ochroną środowiska sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego w swoich programach rozwoju będą musiały obowiązkowo uwzględnić wszystkie wytyczne i wskazania określone w ustawach, w tym sprawy związane z szeroko rozumianą ochroną klimatu i środowiska. Strategia rozwoju, będąca elementem polityki rozwoju miasta, jest narzędziem pozwalającym na wdrażanie nowych rozwiązań uwzględniających najnowsze osiągnięcia nauki i techniki celem poprawy jakości życia lokalnych i regionalnych społeczności. Zarządzanie strategiczne to z jednej strony element polityki rozwoju, z drugiej – podejście łączące w sobie wiedzę teoretyczną z praktycznymi narzędziami do umiejętnego rozwiązywania narastających problemów życia codziennego mieszkańców. Tę pierwszą – politykę rozwoju – prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych, a podmiotami realizującymi politykę rozwoju są Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Drugie ujęcie można obecnie odnaleźć w strategiach rozwoju miast, a jeśli przyjmiemy, że strategie są pewną wizją przyszłości, to uwzględniają także czynniki, które dopiero w przyszłości będą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki rozwoju.

Przedmiotowy artykuł jest interdyscyplinarnym studium instytucjonalnym uwzględniającym dorobek innych dyscyplin naukowych, przede wszystkim nauk politologicznych, nauk o zarządzaniu i jakości, nauk socjologicznych. O oryginalnym charakterze przeprowadzonych badań świadczy fakt, że podjęta problematyka jest wciąż niewystarczająco opisana i przeanalizowana, co powoduje, że nadal jest potrzeba

¹ Opracowanie dotyczy generalnie gmin będących jednostkami samorządu terytorialnego, jednak zasadnicza część, przede wszystkim analityczna, odnosi się do gmin będących miastami (charakteryzują się one istotną specyfiką i stanowią mniejszość jednostek tego typu).

prowadzenia ich i analizowania zagadnienia z różnych poziomów i perspektyw badawczych. Przedmiotowe badania mogą mieć także walor aplikacyjny polegający na naukowym oglądzie rozwiązań, które się sprawdziły, oraz tych, które nie przetrwały tzw. próby czasu.

Jako metodę badawczą zastosowano metodę krytycznej analizy źródeł i literatury oraz metodę dogmatyczną z subsydiarnym wykorzystaniem metody porównawczej. Zadaniem badawczym były również studia przypadku (badanie dokumentów innych miast) jako punkty odniesienia.

1. Strategia rozwoju gminy jako narzędzie realizacji polityki rozwoju

Zgodnie z art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej³. Rozwój zrównoważony (inaczej trwały) jest definiowany jako rezultat długofalowych procesów przemian jakościowych i ilościowych w wyżej wymienionych sferach. Można precyzyjnie określić w ujęciu pragmatycznym, że jest to rezultat pozytywnych zmian w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, które nie pogarszają ani nie naruszają jakości środowiska (wręcz powinny sprzyjać jej poprawie). W doktrynie podkreśla się, że współczesny rozwój powinien zostawić nienaruszony stan zasobów dla przyszłych pokoleń⁴. W taki sposób określony zakres polityki rozwoju w szerokim znaczeniu obejmuje

² Ustawa z dnia 6 XII 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1259), dalej „u.o.z.p.p.r.”.

³ Trzeba przyznać, że definicja nie jest precyzyjna – zawiera nazwy nieostre, które osłabiają każdą definicję legalną. Sformułowania typu: zespół, zrównoważony rozwój, tworzenie konkurencyjnej gospodarki, wzajemnie powiązanych – są bardzo mętne. Natomiast konkretne działanie jest wskazane na końcu, tj. – tworzenie nowych miejsc pracy. Ciekawe dlaczego ustawodawca zdecydował się wyodrębnić akurat takie działanie? To może sugerować, że wszelkie działania związane z polityką rozwoju są istotne, ale wyrażenie *expressis verbis*: tworzenie nowych miejsc pracy, należy traktować jako priorytet.

⁴ K. Heffner, *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 14.

klasę desygatów wszelkich działań podejmowanych na rzecz rozwoju jakichś dziedzin lub sektorów⁵. Definicja ma charakter regulujący, co oznacza, że przez wskazanie definicji prawodawca nadał regulowanej instytucji doniosłość prawną, zachowując jej polityczno-ekonomiczny źródłosłów, odnoszony do aspektu czynnościowo-decyzyjnego (polityka jako racjonalne, planowe i zorganizowane działanie) oraz funkcji i celów tej polityki (zrównoważony rozwój, zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej)⁶. Zgodnie z tym – polityka rozwoju jest polityką nadrzędną w stosunku do polityk sektorowych, polityki regionalnej i polityki miejskiej. Art. 4 u.o.z.p.p.r. stanowi, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych, a podmiotami realizującymi politykę⁷ rozwoju są Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki (art. 3. u.o.z.p.p.r.).

Skupiając się na strategii rozwoju gminy *sensu stricto*, ustawodawca wskazał, że jest to dokument, który ma być sporządzany w formie tekstowej i graficznej. Co ciekawe – wskazał, co strategia powinna zawierać i w jakiej formie powinna zostać opracowana, ale nie wskazał, czym jest *per se*⁸. Przez pojęcie „strategia” nie wszyscy rozumieją to samo. Dla jednych może to być tylko dokument, którego wartość jest mierzona kosztami jego napisania w stosunku do możliwych wpływów, jakie samorząd może osiągnąć dzięki posiadaniu spisanej strategii⁹. Inni, działając strategicznie, nie potrzebują dokumentu, choć znane są argumenty, że organizacje powinny stosować planowanie strategiczne i zarządzanie strategiczne, czemu spisany dokument ma służyć¹⁰.

⁵ J. Jaśkiewicz, Art. 2, w: idem, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX/el. 2014.

⁶ Ibidem.

⁷ W art. 3 u.o.z.p.p.r. ustawodawca wskazuje, jakie podmioty prowadzą politykę rozwoju. Wyrażona norma nie dopuszcza dowolności, określa wprost, że jest to nakaz. Pojawia się pytanie: a co, gdy nie prowadzi? Omawiany przepis nie posiada żadnej sankcji, czyli jest to *lex imperfecta*. Założyć można, że w szerokim ujęciu nieprowadzenie polityki rozwoju może skończyć się nawet zarządzeniem komisarycznym czy zlikwidowaniem gminy (*vide*: Ostrowice), jednak odnosząc się tylko do tego przepisu – nie ma żadnej dookreślonej sankcji.

⁸ Nie została stworzona definicja legalna tego zagadnienia.

⁹ W. Dziemianowicz, *Strategie samorządowe w Polsce – refleksyjnie i przyszłościowo*, Warszawa–Kraków 2023, s. 89.

¹⁰ Ibidem.

W przeciwieństwie do strategii rozwoju województwa strategia gminna do niedawna miała jedynie fakultatywny charakter, ale jeśli gmina zdecydowała się już na jej opracowanie, była zobowiązana zachować spójność swojej strategii ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego (jeśli została przyjęta), obejmującymi tę gminę¹¹. Strategia gminna była wówczas w rodzimym systemie prawnym jedną ze strategii rozwoju, a podjęcie przez gminę decyzji w przedmiocie przyjęcia tej strategii oznaczało w konsekwencji przyjęcie dodatkowego zadania publicznego i zobowiązania do podjęcia szeregu działań z nim związanych (opracowania projektu strategii, jej przyjęcia oraz aktualizacji, systemu realizacji strategii oraz systemu monitorowania jej wykonania). Z dniem 1 stycznia 2026 r. wejdą natomiast w życie przepisy istotnie zmieniające charakter gminnej strategii rozwoju. Dotychczas gmina jedynie mogła tę strategię opracować, jednak niedługo (termin wskazany wyżej) będzie miała taki obowiązek, z wyjątkiem sytuacji, w której jej obszar zostanie objęty strategią rozwoju ponadlokalnego i ją przyjmie (jako członek stowarzyszenia lub sygnatariusz porozumienia w tym zakresie)¹². Rozwój gminy powinien być zatem wtedy wskazany i uwzględniony albo w konkretnej strategii pojedynczej gminy, albo w strategii wspólnej, odnoszącej się do rozwoju kilku gmin sąsiadujących, powiązanych ze sobą funkcjonalnie.

W praktyce strategie gminne znajdują nieraz szersze powiązania z polityką lokalną. Bywa, że wprowadzone przez radę gminy zróżnicowanie stawek opłaty miejscowej stanowi realizację gminnej polityki podatkowej w oparciu o priorytety przyjęte w strategii rozwoju gminy, takie jak rozwój turystyki, atrakcyjność pod względem krajoznawczym i wspieranie lokalnych przedsiębiorców.

¹¹ K. Wlazlak, *Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju*, LEX/el. 2020.

¹² Sprawa robi się niejednoznaczna i ciekawa z punktu prawnego – jeśli np. w ramach głosowania walnego zgromadzenia członków stowarzyszenia dana gmina byłaby przeciw przyjęciu strategii, ale zostałaby ona przegłosowana, to czy nawet wtedy obowiązuje ona daną gminę przeciwną? (co na ten temat powiedzą sądy, to się dopiero okaże). Istnieje ponadto prawdopodobieństwo kolizji dwóch strategii ponadlokalnych, które obejmują daną gminę – mimo że np. powiaty nie mają możliwości przygotowywania „swoich” strategii, to mogą (wraz z gminami wchodzącymi w ich skład) przygotować strategię rozwoju ponadlokalnego i teoretycznie jest możliwe, żeby gmina była objęta strategią metropolitalną i powiatową – pytanie, która jest „ważniejsza”.

2. Zmiany legislacyjne wpływające na prowadzenie polityki rozwoju gminy

W roku 2023 podjęto szereg zmian legislacyjnych, które znacząco wpływają na funkcjonowanie gmin (szerzej: jednostek samorządu terytorialnego). Nie można zapominać, że samorząd terytorialny w Polsce odpowiedzialny jest za realizację znaczącej części zadań publicznych. Taką rolę wyznacza mu polski system prawny – zwłaszcza Konstytucja RP, w której wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹³. Z racji tego, że gmina musi działać wedle zasady legalizmu zgodnie i w granicach prawa – każda zmiana prawa niesie za sobą znaczące zagrożenia. Jak istotne są to zmiany, obrazują przeprowadzane w poszczególnych miastach w Polsce badania, z których jednoznacznie wynika, że według tzw. samorządowców tempo wprowadzania zmian w prawie jest bardzo szybkie, do tego stopnia, iż ten czynnik uznano za istotny i niesprzyjający rozwojowi miasta¹⁴.

Wobec powyższego – kluczowe dla gmin jest dostosowanie się do bieżących zmian legislacyjnych w związku z nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, a także związanych z tym terminami na przeprowadzenie procesu, narzuconymi przez ustawodawcę. Nowelizacje określane są jako rewolucyjne, ponieważ znacząco zmieniają system aktów planowania przestrzennego oraz procedury planistyczne. Ustawodawca przeniósł do strategii rozwoju gminy część ustaleń, które były dotychczas zawarte w dokumencie studium. Z uwagi na to, że rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy przejmuje plan ogólny gminy w zakresie ustalenia stref predestynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych, to w konsekwencji strategia rozwoju gminy stanie się dokumentem, w którym gmina ustali model rozwoju oraz przybliżone rozmieszczenie niezbędnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w koordynacji z rozmieszczeniem inwestycji

¹³ Art. 16. ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁴ Wolters Kluwer Polska, *LEXOMETR Prawno-Samorządowy. Wyzwania i perspektywy dla JST*, Wolters Kluwer 2023, s. 8.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2023, poz. 977).

ponadlokalnych. Politykę przestrzenną gminy będzie mogła także określać strategia rozwoju ponadlokalnego. Zakres regulacji studium stanowiący strategiczne rozstrzygnięcie dotyczące przede wszystkim struktury sieci osadniczej, powiązań przyrodniczych i transportowych stanie się elementem strategii rozwoju gminy. Dlatego też strategia stanie się dokumentem obowiązkowym do sporządzenia¹⁶. Ponadto w strategii rozwoju gminy zostaną umieszczone ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, w tym kierunku zmian w strukturze zagospodarowania terenów gminy, zasad ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa, rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz pozostałych aspektów, które będą rzutowały na przyszłe rozstrzygnięcia zarówno strategiczne, jak i przestrzenne¹⁷.

Oprócz przywołanej wyżej ustawy, w grudniu 2023 r. do Sejmu trafił projekt nowelizacji Prawa ochrony środowiska¹⁸, który również znacząco wpłynie na funkcjonowanie gmin pod względem strategicznym. Rzeczono zmiany to największe reformy w tej dziedzinie od 2003 r. Kolejnym problemem związanym bezpośrednio z nowelizacjami jest zbyt wąski rynek wykonawców we wskazanej dziedzinie. W związku z tym część gmin podejmuje działania, które mają przygotować pracowników merytorycznych do wyzwań stojących przed nimi, przeprowadzając np. warsztaty z ekspertami czy cykl szkoleń.

3. Zidentyfikowane czynniki hamujące rozwój gminy

Z dotychczas przeprowadzonych badań¹⁹ wynika, że współczesne główne zidentyfikowane czynniki hamujące rozwój gmin to:

- 1) zaniedbania klimatyczno-środowiskowe, np. gminy obfite w naturalne zasoby niedostatecznie wykorzystują swój potencjał ekologiczny;
- 2) depopulacja oraz starzejące się społeczeństwo (trend ogólnopolski szczególnie odczuwalny w małych gminach);
- 3) deficyty na rynku pracy, tzw. drenaż mózgow (zwłaszcza w mniejszych gminach);

¹⁶ J. Maj, *Strategia rozwoju gminy w praktyce samorządowej*, LEX/el. 2023.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54).

¹⁹ Badania prowadzone w ramach pracy zawodowej autora.

4) nieroztropne prowadzenie polityki przestrzennej (faktem jest, że zabetonowanie dużych powierzchni gruntu przyczynia się do powstawania miejskich wysp ciepła, utrudnia wsiąkanie wody, co skutkuje powodziami i podtopieniami. Zabudowane, suche i nagrzane powierzchnie zwiększają też ilość pyłu i szkodliwych substancji w powietrzu, pogarszając stan zdrowia mieszkańców i zwierząt);

5) wzrost kosztów życia, usług publicznych;

6) kryzys dochodów publicznych.

Problemem w gminach jest również niska efektywność zarządzania strategicznego²⁰. Samorządy sporządzają coraz więcej dokumentów strategicznych, ale nie przekładają się one realnie na kreowanie skutecznej polityki rozwoju miast. Większość dokumentów strategicznych tworzonych jest tylko w celu ubiegania się o środki zewnętrzne (czyli nie są *de facto* dokumentami strategicznymi). Niektóre gminy mają w swoich planach/strategiach identyczne sformułowania/akapity, co jest efektem zlecenia przez wiele gmin przygotowania strategii firmom konsultingowym, których na rynku jest mało²¹. Jak istotnie zauważył W. Dziemianowicz, „[s]trategie gmin, mimo że weszły w system dokumentów rozwojowych, a ich zakres został zapisany w ustawie o samorządzie gminnym, to wciąż funkcjonują w systemie bardzo ułomnym. Strategie gminne cieszą się małym zainteresowaniem społecznym, co przejawia się w niskiej frekwencji na etapie zarówno tworzenia dokumentów, jak i ich konsultacji. Może to wynikać z tego, że procesy te nie były właściwie przeprowadzane. Uwzględnić należy fakt, że znaczna część mieszkańców gmin nawet nie wie, że ma strategię²². Generalnie strategie te możemy ocenić nisko z punktu widzenia skuteczności, oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami. Jeżeli gmina potrzebowała jakiegokolwiek dokumentu, który musiał być załącznikiem do wniosku o środki unijne, to ocena skuteczności może być nawet bardzo wysoka. Jeżeli dokument miał pełnić funkcję argumentu w walce przed wyborami i chwalać się w nim władze dzięki «swojej wizji» rozwoju zostali wybrani na kolejną kadencję, to również można powiedzieć, że takie strategie były skuteczne. Jeśli

²⁰ A. Sztando, *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences” 2015, nr 4(25), s. 107.

²¹ M. Beim, B. Mazur, P. Pistelok, *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta*, Warszawa–Kraków 2023, s. 8.

²² A.P. Wiatrak, *Strategia gminy jako narzędzie rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(3), s. 428.

jednak potraktujemy strategię rozwoju gminy jako element procesu zarządzania strategicznego wychodzący poza środki europejskie i bieżącą walkę polityczną, wówczas ocena tych dokumentów musi być zdecydowanie odmienna. Znane są głosy samorządowców, którzy zgłaszali wątpliwości wobec potrzeby posiadania strategii, gdy zamiast niej mogli przygotować na potrzeby projektów unijnych dokument zamienny, który był nazywany Planem Rozwoju Lokalnego (PRL). Głównym problemem może być to, iż nie powstała wokół tego zagadnienia odpowiednia kultura organizacyjna²³.

W literaturze podkreśla się, że zaletą posiadania strategii gminnej jest to, że konkretyzuje ona wizję rozwoju, a publiczny osąd zamierzonych kierunków pozwala na skorygowanie własnych subiektywizmów oraz na wyzwolenie inicjatywy oddolnej, na racjonalne wykorzystywanie zasobów środków finansowych, staranie się o zewnętrzne środki finansowe, uczenie się hierarchizacji celów²⁴. Ponadto posiadanie i stosowanie strategii rozwoju to jeden z przejawów szerszego procesu, jakim jest zarządzanie gminą. Powyższe wskazania to pożądana teoria, w praktyce najczęściej można spotkać działanie od budżetu do budżetu, działania kadencyjne, a także działania życzeniowe (w przypadku strategii: duża liczba celów, zadań – najczęściej nierealnych), dużo rzadziej można spotkać działania strategiczne, a jeszcze rzadziej strategiczno-marketingowe²⁵.

W ramach społeczeństwa obywatelskiego podkreśla się, iż budżet obywatelski i inicjatywa lokalna wciąż nie są w każdej gminie realizowane²⁶. Partycypacja społeczna w gminach wymaga poprawy. To mieszkańcy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową, więc trzeba projekty konsultować, pytać, przyglądać się. Życie samorządowe, zgodnie z obecnymi trendami, powinno być maksymalnie transparentne²⁷ (w tym dostęp do informacji publicznej²⁸). Instytucje kultury pełnią

²³ W. Dziemianowicz, op. cit., s. 139–140.

²⁴ J. Tutaj, *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 39.

²⁵ Ibidem.

²⁶ B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023, s. 6.

²⁷ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2023.

²⁸ Jawność życia publicznego jest niezmiernie istotna w państwie demokratycznym. Pozwala ona na uzyskanie wiedzy o sprawach bieżących oraz zwiększa udział obywateli

dziś funkcję pedagogiczno-kształcącą, metody nauczania muszą być innowacyjne. Kolejny problem to cyfryzacja usług publicznych. Gminy wciąż nie wdrażają rozwiązań typu smart²⁹ – brak jest specjalistycznej wiedzy w tym zakresie i nawet próby zbliżenia się do tematu, który znacznie mógłby odciążyć urzędy. Z ankiety Orange Polska wynika, że ponad 10 proc. miast nie ma strategii rozwoju, a co piąte z tych, które ją opracowały, nie uwzględniło w niej rozwiązań inteligentnych. Cztery miasta na dziesięć nie mają też zespołów, które zajmowałyby się tym tematem, a tam, gdzie one są, dominują zespoły 1–2 osobowe³⁰. Nie da się określić jednej poprawnej definicji inteligentnego miasta, ponieważ to wciąż względnie nowe pojęcie. Jedną z cech inteligentnych miast faktycznie stanowi wykorzystanie nowych technologii, lecz zakres tego pojęcia jest dużo bardziej rozbudowany. Smart city najczęściej rozumie się jako miasto, którego główny cel to efektywne odpowiadanie na potrzeby jego użytkowników i podnoszenie jakości ich życia. Technologia pełni w nim jedynie funkcję narzędzia wykorzystywanego do osiągnięcia celu³¹.

Miasta to trudne do zarządzania organizacje, które działają w zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z ich otoczeniem, takimi jak np. wojny, kryzysy migracyjne, kryzysy energetyczne, kryzysy klimatyczne, pandemie. Czynniki te tworzą uwarunkowania w postaci szans i zagrożeń dla ich dalszego rozwoju. W związku z powyższym konieczne jest całościowe i zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych. Dla potrzeb zarządzania ważne jest prawidłowe rozpoznanie tych problemów, charakteru oraz siły powiązań i wzajemnych oddziaływań. Takim procesem badawczym jest diagnoza strategiczna, której podstawowym zadaniem jest rozpoznanie najważniejszych cech, zasobów, potencjałów, problemów miasta i jego otoczenia dla potrzeb planowania długofalowej polityki rozwoju³². Ponadto podkreśla się ciągłą konieczność

w sprawach lokalnych i ich odpowiedzialność za działania własne oraz podmiotów samorządowych. Udostępnianie informacji publicznej obywatelom podnosi odpowiedzialność administracji terenowej oraz poziom zaufania społecznego.

²⁹ Zob. raport Orange Polska, *Czy polskie miasta są gotowe na rozwiązanie smart city?*, 2023.

³⁰ Ibidem, s. 4.

³¹ Raport ThinkCo, *Innowacyjne miasta – życie, praca i mieszkanie jutra*, Warszawa 2023, s. 11.

³² Więcej na temat diagnozy strategicznej zob. M. Kowalewski, *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 17–28.

poprawiania sprawności działania administracyjnego poprzez realizowanie w praktyce Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, kładąc nacisk szczególnie na stałe ulepszenia jakości obsługi mieszkańców, zdolności do wdrażania nowych polityk, realizacji usług i współpracy z partnerami, zarówno po stronie społecznej, jak i biznesu. Za istotne w rozwoju gminy wskazuje się stałą potrzebę poszukiwania koncepcji na wdrażanie rozwiązań cyfrowych w administracji i w realizacji usług publicznych czy odpowiedzi na ogólnokrajowe zjawisko starzenia się populacji oraz wyludnianie się obszarów wiejskich i peryferyjnych.

4. Realizacja strategii rozwoju gminy a raport o stanie gminy – *lex imperfecta*

Większość gmin w raportach o stanie gminy (raport jako ustawowo ustanowione roczne sprawozdanie z realizacji strategii) deklaruje, że posiada i realizuje strategię rozwoju gminy – dokumentu wskazującego podstawowe kierunki rozwoju w perspektywie wieloletniej i wyznaczającego główne cele strategiczne. Stosunkowo niewiele miejsca i uwagi w strategiach poświęca się opisowi systemu wdrażania strategii, monitoringowi i ewaluacji. Wynika to z faktu, że gminy nie muszą określać tego wprost, ponieważ ustawodawca wskazuje, iż strategia rozwoju gminy powinna zawierać system monitoringu, ale nie wskazuje, w jakim terminie powinna być przeprowadzana ewaluacja oraz czy powinna być publikowana gdziekolwiek. Praktyka wygląda tak, że gminy nie przeprowadzają ewaluacji strategii lub przeprowadzają ją, ale nie podają jej wyników do publicznej wiadomości. Wobec tego ciężko określić, czy polityka rozwoju przynosi progres czy regres. Analogiczna sytuacja dotyczy kwestii niedotrzymania terminu przedstawienia raportu o stanie gminy radzie gminy, ponieważ ustawodawca nie wskazał konsekwencji braku ujęcia w jego treści elementów określonych w ustawie, do których należy sprawozdanie z wykonania planów, programów, strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego czy też wymogów wskazanych w uchwale rady gminy, a zatem przedstawienia raportu właściwie niepełnego. Taką konsekwencję mogłoby stanowić podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania, można się w takiej sytuacji zastanowić, czy wobec tego wotum zaufania dotyczy oceny działalności wójta czy też

oceny formalnej raportu³³. Jak słusznie wskazała W. Baranowska-Zajac, „[w] związku z zakreślonym terminem przedstawiania raportu o stanie gminy oraz ze sformułowaną w ustawie jego obowiązkową treścią w zakresie realizacji polityk, programów i strategii oraz uchwał rady gminy, powstaje pytanie, czy raport roczny powinien obejmować informacje na temat realizacji w ciągu danego roku wszelkich polityk, programów i strategii przyjętych dla gminy, nawet w sytuacji gdy mają one wymiar dłuższy niż roczny, kilkuletni czy nawet wieloletni”³⁴. Czy zatem prawidłowym rozwiązaniem, i postulatem *de lege ferenda*, byłoby dookreślenie w u.o.z.p.p.r., iż np. strategia rozwoju gminy będzie prowadzona w oparciu o monitoring dwuletni, podlegający publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej? Co ważne – rada gminy ocenia wójta także poprzez sposób wykonywania przez niego strategii i programów. Siłą rzeczy ta ocena będzie więc obejmować realizację gminnej strategii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wskazał nawet na potrzebę uwzględniania również w uzasadnieniu uchwały w sprawie wotum zaufania opisu działań lub zaniechań wójta oraz ich oceny przede wszystkim w zakresie strategii rozwoju gminy, realizowanych programów operacyjnych lub innych dokumentów programowych, gminnego programu ochrony środowiska oraz innych polityk, strategii, planów i programów w obszarze wynikającym z zakresu działania gminy³⁵.

Odnosząc się do monitoringu systemu realizacji strategii – brak informacji o docelowych wartościach wskaźników nie tylko utrudnia realizację zadań strategii, lecz także uniemożliwia obywatelską kontrolę wykonania strategicznych planów. Trudno wskazać, czy dana gmina odnotowuje progres czy regres, jeżeli nie ma odniesienia do wyników prowadzenia polityki rozwoju. Większość badanych miast monitoruje realizację strategii, a w ich budżetach można znaleźć wydatki związane z celami strategicznymi. Jednak znaczna część ośrodków nie potrafi precyzyjnie ocenić stopnia wykonania celów. Sprawozdania z realizacji strategii mówią częściej o tym, co miasto robi, a nie – co dany ośrodek osiągnął.

³³ W. Baranowska-Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7–16.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

Przegląd poszczególnych raportów o stanie gminy pozwala stwierdzić, że najczęściej moduł analityczny obejmuje analizę porównawczą wybranych wskaźników określających sytuację społeczno-gospodarczą w kluczowych obszarach funkcjonowania gminy. Taka metoda badawcza określana jest jako analiza komparatywna (benchmarking) i polega na systematycznym porównaniu badanego miasta z innymi miastami. Przedmiotowa procedura porównań umożliwia identyfikację głównych atrybutów miasta, ale także wskazuje na główne rozbieżności (odstępstwa, deficyty i dysfunkcje rozwojowe). Źródłem danych statystycznych jest zazwyczaj Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Bank Danych Lokalnych (BDL). Wartość wskaźników statystycznych określano w oparciu o dane opublikowane do najbardziej aktualnego czasu. Należy takie rozwiązanie określić jako *lex imperfecta*, ponieważ ustawodawca wskazuje, że raport ma obejmować podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim. Wobec tego wskaźniki, które często odnoszą się do stanu gminy sprzed dwóch lat (aktualizacja danych GUS), są sprzeczne z założeniem raportu *per se*. Gmina mogłaby sama prowadzić statystykę niektórych zjawisk, ale tym samym analiza porównawcza nie miałaby sensu – zabrakłoby odniesienia do innych gmin. Analiza porównawcza jest efektywna (i miarodajna) tylko wtedy, gdy wszystkie gminy bazują na tych samych wskaźnikach. Przykładowe główne wskaźniki strategiczne to m.in. produkt krajowy brutto na mieszkańca, średnia długość życia mieszkańców (z rozróżnieniem kobiet i mężczyzn), poziom bezrobocia, wydajność pracowników (wartość dodana brutto przypadająca na pracującego), średnie wynagrodzenie. Nie jest to idealny model monitorowania rozwoju gminy, ale nie stworzono dotychczas żadnej alternatywy, która mogłaby lepiej zobrazować poziom realizacji polityki rozwoju.

Podsumowanie

Należy skonstatować, że strategiczne zarządzanie rozwojem gminy jest zagadnieniem wymagającym stałej poprawy i odpowiedniego monitorowania. We wszystkich miastach w Polsce odczuwa się rosnące zagrożenie klęskami ekologicznymi. Jednym z niepokojących zjawisk, wymagających poznania na drodze pogłębionych badań naukowych, jest degradacja środowiska. Gmina może próbować wyjść temu naprzeciw – za pomocą narzędzia, jakim jest strategia rozwoju gminy. Jeżeli

zarządzający miastami zaczną dokumenty strategiczne traktować jako wsparcie, do którego można się odwołać, a nie tylko jako środek do pozyskiwania funduszy zewnętrznych, mogłoby to być odpowiedzią na zidentyfikowane problemy lokalne. Osadzenie przez ustawodawcę komponentu klimatyczno-środowiskowego w strategii jest potwierdzeniem, iż zmiany klimatyczne to nie teoria, ale fakt. Prowadzenie rozsądnej polityki rozwoju, a w tym również planowania przestrzennego, daje nadzieję na poprawę jakości życia mieszkańców (z badań wynika, że jest to najczęściej podawany czynnik przyciągający do zamieszkania w danym miejscu). W przedmiotowym artykule wykazano, w jaki sposób można polepszyć monitorowanie i ewaluację prowadzenia polityki rozwoju, a także określono główne czynniki hamujące rozwój gminy. Teoria i wola ustawodawcy wyrażona w prawodawstwie jest słuszna, natomiast praktyka i sposób realizacji wyżej przytoczonych zadań przez gminy wykazuje, że teoria nie pokrywa się niestety z praktyką. Istnieje potrzeba stałego doszkalania kadr urzędniczych, skierowanego w lepszą orientację w zmianach legislacyjnych, trendach społecznych, oczekiwaniach mieszkańców. Nieustannego podkreślania wymaga fakt, że zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym³⁶ to mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Partycypacja społeczna powinna być stale pogłębiana – metodą zwrócenia się do ludzi. Nie jest istotne, jak dane działanie jest nazwane, tylko – jak rzeczywiście jest realizowane. Można ogłosić (zgodnie z wymogiem ustawowym) konsultacje społeczne w sprawie projektu strategii poprzez stronę internetową, ale mieszkańcy z reguły rzadko z niej korzystają, a osoby wykluczone cyfrowo – w ogóle. Można natomiast ogłosić, że będą konsultacje, i zaprosić reprezentatywne grupy interesariuszy na warsztaty strategiczne (w tym inne działania zachęcające do udziału). Działania zgodne z prawem nie są równoznaczne z działaniami uczciwymi. Przy założeniu, że jeśli przy pierwszym wariantcie ogłoszenia konsultacji tylko na stronie WWW nawet jedna osoba nie skorzysta z wyrażenia swojej opinii na temat projektu strategii, to i tak obowiązek konsultacji został spełniony i można ogłosić, że konsultacje zostały przeprowadzone. Konkluzja wieńcząca jest następująca: oprócz znajomości przepisów i upoważnień ustawowych ważne jest, aby wiedzieć, że po drugiej stronie jest człowiek, a pojęcie „administracja” w przekładzie łacińskim oznacza „służbę”.

³⁶ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 609, 721).

BIBLIOGRAFIA

- Baranowska-Zajac W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7–16.
- Beim M., Mazur B., Pistelok P., *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta*, Warszawa–Kraków 2023.
- Dziemianowicz W., *Strategie samorządowe w Polsce – refleksyjnie i przyszłościowo*, Warszawa–Kraków 2023.
- Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Warszawa 2008, s. 89–93.
- Jaśkiewicz J., *Art. 2*, w: J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Kowalewski M., *Diagnoza strategiczna – analiza zagadnienia na przykładzie strategii rozwoju gminy*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 17–28.
- Maj J., *Strategia rozwoju gminy w praktyce samorządowej*, LEX/el. 2023.
- Martela B., Janik L., Mróz K., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2023.
- Orange Polska, *Czy polskie miasta są gotowe na rozwiązania smart city?*, 2023.
- Sztando A., *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Science” 2015, nr 4(25), s. 103–121.
- ThinkCo, *Innowacyjne miasta – życie, praca i mieszkanie jutra*, Warszawa 2023.
- Tutaj J., *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2018, nr 2, s. 35–44.
- Wiatrak A.P., *Strategia gminy jako narzędzie rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(3), s. 428–439.
- Właźlak K., *Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju*, LEX/el. 2020.
- Wolters Kluwer Polska, *LEXOMETR Prawno-Samorządowy. Wyzwania i perspektywy dla JST*, Wolters Kluwer 2023.

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Zuzanna Cupriak, *Prawne pojęcie płci człowieka*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 132, ISBN: 978-83-8356-330-5

Prezentowana publikacja obejmuje zagadnienie dotyczące prawnego pojęcia płci człowieka i niewątpliwie stanowi nowatorskie spojrzenie na płć człowieka, która jest istotnym elementem porządku prawnego, a także determinantą stanu osobistego. Na uwagę zasługuje również to, że wywody zawarte w monografii przedstawiają aktualny stan wiedzy medycznej o płci człowieka. Co więcej, w książce dokonano próby aktualizacji zarówno terminologii, jak i założeń wyjściowych czynionych w dotychczasowych publikacjach prawniczych dotyczących korekty płci prawnej, transpłciowości lub interpłciowości. Powagę podjętej problematyki podnosi ponadto szczegółowa analiza zagadnień takich jak: pojęcie płci człowieka, płć prawna człowieka, korekta płci prawnej człowieka czy prawna instytucjonalizacja związków osób tej samej płci. W ramach syntetycznego *Wstępu* autorka stwierdza, że „[c]elem pracy jest zbadanie istotności określenia płci prawnej człowieka w polskim systemie prawa, w szczególności w dziedzinie prawa cywilnego” (s. 1). Bezspornie dążenie to zostało zrealizowane. Patrząc jednak przez pryzmat treści zawartych w książce, a także przytoczonych w niej wykazów, choćby w zakresie krajowych regulacji prawnych, wydaje się, że nie można odmówić jej także – obok wyeksponowanego tu prawa prywatnego – waloru opracowania wpisującego się w kanon publicznoprawny.

Odnosząc się już do samej budowy książki, należy wskazać, że składa się ona ze wspomnianego już wstępu, trzech rozdziałów oraz podsumowania. Rozdział pierwszy zatytułowany *Pojęcie płci człowieka*. W ramach uwag wstępnych do dalszych rozważań dotyczących terminu, jakim jest płć człowieka, przyjęto, że „[p]łć to pojęcie, które jest przedmiotem rozważań w wielu dziedzinach nauk – biologicznych, medycznych, społecznych, a także prawnych. Badając i opisując zjawiska związane z płcią, czerpią one ze swojego dorobku oraz wypracowanych definicji. Dlatego też, aby móc w dalszej części pracy posługiwać się terminem «płć prawna człowieka», konieczne jest ustalenie jego znaczenia na tle nauk biologicznych, medycznych oraz społecznych” (s. 3). Adresatów monografii zainteresują ciekawie

poprowadzone w tym zakresie wywody dotyczące relacji pomiędzy biologicznymi, medycznymi, socjologicznymi, a także prawnymi definicjami płci. Trzymając się tak wyznaczonego porządku, autorka w ciekawy sposób prezentuje zagadnienie płci w biologii. Warte uwagi jest jej stwierdzenie, że „[b]iologiczne ujęcie płci zdaje się stanowić najważniejszy punkt odniesienia dla rozumienia płci w pozostałych z wymienionych nauk. Płeć (ang. *sex*) jest w biologii kategorią determinującą sposób rozmnażania się i przekazywania materiału genetycznego organizmów żywych” (s. 3). Przegląd definicji płci w kontekście nauk biologicznych oparto na skorzystaniu z ujęcia słownikowego, encyklopedycznego oraz zawartego w piśmiennictwie literatury przedmiotu. Pozwala to przyjąć, że na pierwszy plan wysuwa się założenie wskazujące na podstawę do podziału organizmów żywych na dwie płcie – żeńską i męską. Istotne jest tu odniesienie, że te dwie grupy, oznaczane jako męskie i żeńskie, odgrywają uzupełniające się role w procesie rozrodu, gdzie „[r]ozmnażanie płciowe prowadzi do rekombinacji materiału genetycznego dwóch osobników i do powstania nowych układów genów, a co za tym idzie, nowych cech u potomstwa, które mogą zwiększyć jego szanse na przetrwanie” (s. 4). Czytelnika zainteresuje jednak i to, że „[n]ie wszystkie organizmy żywe podlegają różnicowaniu ze względu na płęć, gdyż u części gatunków spotyka się rozmnażanie bezpłciowe, np. przez fragmentację kłącza (jak u niektórych roślin, np. konwalii) albo przez pączkowanie, czyli oddzielenie się od organizmu macierzystego mniejszego fragmentu, będącego jego kopią genetyczną (tak rozmnażają się gąbki, niektóre bakterie oraz parzydełkowce). Niektóre zwierzęta, jak np. ślimaki lądowe i dżdżownice, mają zdolność wytwarzania zarówno gamet żeńskich (komórek jajowych), jak i męskich (plemników) – takie organizmy nazywa się obojnaczymi. W świecie roślin zjawisko występowania łącznie organów płciowych żeńskich i męskich u jednego przedstawiciela gatunku nazywa się obupłciowością” (s. 4). Kolejno autorka omawia zagadnienie płci w medycynie. Opierając się na piśmiennictwie w tym zakresie, przyjmuje że „[w] świetle aktualnej wiedzy naukowej pojęcie płci człowieka w ujęciu medycznym jest znacznie bardziej złożone niż to w ujęciu biologicznym, dlatego nie należy ich utożsamiać. Zagadnieniem płci człowieka zajmuje się dziedzina medycyny zwana seksuologią” (s. 4). W tym kontekście w książce przytoczono 10 płaszczyzn płci człowieka, które – jak się okazuje – nie stanowią zamkniętego katalogu różnicowania płci człowieka. Co więcej, dopuszczalna jest możliwość manifestowania płci także na innych płaszczyznach, jeszcze niezdefiniowanych. Dalsze wywody poświęcono wyróżnionym w seksuologii dwóm pojęciom: (1) identyfikacji płciowej (ang. *gender identity*) określanej także jako pierwotna identyfikacja płciowa, płęć psychiczna, poczucie przynależności do danej płci, płęć odczuwana lub tożsamość płciowa oraz (2) roli płciowej (ang. *gender role*) będącej zbiorem zachowań uznawanych przez społeczeństwo za charakterystyczne i właściwe dla danej płci. Chodzi tu o pokazanie innym lub sobie, do jakiego stopnia jest się kobietą, mężczyzną czy osobą ambiwalentną płciowo. Czytelnika niewątpliwie zainteresują przytoczone przykłady dotyczące wizerunku, który może odpowiadać płci psychicznej człowieka bądź może pozostawać z nią w zupełnej lub częściowej sprzeczności. Następnym fragment poświęcono płci w naukach społecznych, w tym w socjologii i w antropologii, które zajmują się m.in. badaniem społecznej ekspresji tożsamości płciowej w seksuologii roli płciowej. Akcent, jaki

w nim położono, dotyczy w szczególności pojęć takich jak: „płeć społeczno-kulturowa”, „płeć kulturowa” i „płeć społeczna”. Poza tym mocno eksponuje się tu słowo „gender”, które jako zapożyczenie z języka angielskiego zostało przejęte do języka polskiego, w którym w ujęciu słownikowym oznacza „[...] «zespół zachowań, norm i wartości przypisanych przez kulturę do każdej z płci»” (s. 8). Autorka zauważa tu, że „[w] latach 70. XX w. powstał osobny, interdyscyplinarny obszar badawczy zajmujący się płcią społeczno-kulturową człowieka. Ta dziedzina to „gender studies”, która łączy w sobie m.in. aspekty socjologiczne, filozoficzne, antropologiczne, polityczne, prawne, kulturoznawcze, psychologiczne, pedagogiczne i historyczne płci (s. 8). Wywody zawarte w monografii wzbogacono poglądami przedstawicielek tego nurtu. Uwagę zwraca, że „[p]łeć społeczno-kulturowa jest także przedmiotem zainteresowania antropologii. Dzięki badaniom antropologicznym wiadomo, że istnieją społeczeństwa, które stosują inny niż binarny (kobieta/mężczyzna) podział płciowy” (s. 10). W tym kontekście ujęto praktyczne przykłady występowania ról płciowych alternatywnych wobec ról kobiecych i męskich w różnych społecznościach (np. Zapoteci żyjący w stanie Oaxaca w Meksyku, społeczności w wielu rdzennych społecznościach Ameryki Północnej czy społeczności rdzenne Hawajów i Tahiti, a także lud Bugisów na wyspie Celebes na Filipinach). Zainteresowanie wzbudza również podjęcie się omówienia w pierwszym rozdziale problematyki transpozycji płci z wyróżnieniem na: (1) transpłciowość i (2) interpłciowość. W ramach pierwszego wymienionego zagadnienia w książce podano, że „[j]edną z form transpozycji płci jest transpłciowość, czyli rozbieżność między płcią psychiczną a płcią metrykalną i – zazwyczaj – somatycznymi (cielesnymi) cechami płciowymi, w szczególności płcią narządów płciowych wewnętrznych i zewnętrznych oraz płcią fenotypową. Stan zgodności między płcią metrykalną przypisaną przy urodzeniu i płcią psychiczną nazywa się cisplciowością, zaś przedrostek «trans-» pochodzi z łaciny i oznacza «za», «poza», «z tamtej strony». W przypadku transpłciowości można przypuszczać, że wskazuje on na przekroczenie kategorii płciowych, przejście z jednej kategorii do innej lub wyjście poza ustalone kategorie płciowe” (s. 12–13). Autorka, analizując pojęcie transpłciowości i osób transpłciowych, nawiązuje także do innych określeń, takich jak: „transseksualizm” („transseksualność”) i „transseksualiści”, a także „transgenderyzm”, z zaznaczeniem różnic między nimi. Warto także dodać, że w toku dalszych ustaleń przyjęto, że „[z]asadniczo jednak postuluje się odejście od pojęć «transseksualizm» oraz «transseksualista» i zastąpienie ich wyrażeniami: «transpłciowość», «osoba transpłciowa», «transpłciowy mężczyzna» (tj. osoba, której przypisano metrykalną płeć żeńską, natomiast zgodnie z płcią psychiczną jest mężczyzną) i «transpłciowa kobieta» (tj. osoba, której przypisano metrykalną płeć męską, natomiast zgodnie z płcią psychiczną jest kobietą). Podnosi się bowiem, że «transseksualizm» może błędnie kojarzyć się ze sferą zachowań seksualnych, fetyszy czy też z orientacją seksualną – zagadnień z zakresu seksualności człowieka. Tymczasem stanowi on zjawisko dotyczące przede wszystkim sfery płciowości człowieka (jego tożsamości płciowej)” (s. 14). Dalsze wywody dotyczące transpłciowości osadzono na analizie literatury przedmiotu, a także na definicji zawartej w stanowisku Polskiego Towarzystwa Seksuologicznego czy odniesieniu się do Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych (ang. *International Statistical Classification of Diseases and*

Related Health Problems), opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), a także Diagnostycznej i Statystycznej Klasyfikacji Zaburzeń Psychiczych (ang. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, DSM*), sporządzonej przez Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne. Na ich podstawie można odczytać ogólne spostrzeżenie, że „[w]idać zatem odejście od założenia istnienia wyłącznie dwóch przeciwstawnych tożsamości płciowych – kobiecej i męskiej, a także rezygnację z klasyfikowania transpłciowości jako «zaburzenia». [...] Ponadto dla stwierdzenia niezgodności czy dysfornii płciowej nie jest wymagane poczucie potrzeby medycznej korekty posiadanych cielesnych cech płciowych. Zmiany te wynikają z rozwoju badań nt. tożsamości płciowej oraz etiologii transpłciowości” (s. 18–19). Dlatego czytelnika książki zapewne zainteresuje szeroko omówiony tu proces diagnostyczny u osoby z podejrzeniem transpłciowości, obejmujący kilka miesięcy regularnych spotkań ze specjalistą, którego celem jest: (1) postawienie diagnozy zgodnej z obowiązującą klasyfikacją i (2) stwierdzenie zdolności pacjenta do wyrażenia świadomej zgody na podjęcie leczenia, obejmującej następstwa tranzycji: (a) medycznej (dokonanie zmian w budowie, wyglądzie i funkcjonowaniu ciała poprzez leczenie hormonalne, zabiegi chirurgiczne bądź kosmetyczne), (b) społecznej (proces przejścia do działania w roli społecznej zgodnej z odczuwaną tożsamością płciową w życiu prywatnym, rodzinnym, czy publicznym) i (c) prawnej (poza korektą metrykalną to również zmiana imienia i nazwiska, a także stosowna korekta danych osobowych w rejestrach i w dokumentach). Trzeba jednak podkreślić, że przytoczone tu trzy zasadnicze elementy składające się na leczenie osoby transpłciowej, czyli tranzycja medyczna, społeczna i prawna, są rekomendowane w odniesieniu do indywidualnych potrzeb i nie zawsze powstaje konieczność ich łącznego zastosowania. Następny fragment dotyczy z kolei drugiego rodzaju transpozycji płci, czyli interpłciowości, która według autorki „[...] (określana także jako: zaburzenia rozwoju płci, zróżnicowany rozwój płciowy, dawniej: hermafrodytyzm, obojnactwo, interseksualizm) to stan niezgodności między płcią chromosomalną, gonadalną i anatomiczną. W terminologii medycznej interpłciowość określa się mianem zaburzeń rozwoju płci i nie stanowi ona jednostki diagnostycznej, lecz nazwę zbiorczą na grupę rozpoznań związanych ze stanem niezgodności między płcią chromosomalną, gonadalną i anatomiczną powstałych wskutek nieprawidłowego ich rozwoju” (s. 23). Warto tu dodać, że w monografii czynione są doniesienia w zakresie pojęcia interpłciowości do przyjętych dawniej w medycynie terminów takich jak: „obojnactwo” czy „hermafrodytyzm”. Analizując problem podwójnych cech płciowych, przyjęto, że „[p]rzede wszystkim jednak same osoby interpłciowe postulują używanie wobec ich sytuacji zdrowotnych określenia «interpłciowość» oraz proponują zastąpienie medycznej klasyfikacji «zaburzeń rozwoju płciowości» terminem «zróżnicowany rozwój płciowy». Termin interpłciowość nie występuje w medycynie, lecz jest używany w naukach społecznych” (s. 24 i n). Dalsze wywody dotyczące interpłciowości dotyczą szerzej takich kwestii jak m.in.: (1) poprawność w posługiwaniu się określeniami „indywidualny profil rozwoju cech płciowych” bądź „niepełny rozwój cech płciowych” zamiast „zaburzenia rozwoju płciowego”; (2) poszanowanie praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do integralności cielesnej; czy (3) przeprowadzanie tzw. zabiegów normalizujących.

Rozdział drugi to *Płeć prawna człowieka*. Fragment ten w pierwszej kolejności dotyczy problematyki przypisania płci prawnej człowiekowi. Już na samym początku autorka stwierdza, że „[p]olskie prawo przewiduje istnienie dwóch płci metrykalnych – żeńskiej i męskiej. Nie da się jednak wskazać przepisu rangi ustawowej ani konstytucyjnej, który by wprost ustanawiał taki katalog płci prawnych” (s. 29). Kolejno w ramach przykładów powstałych na podstawie analizy regulacji prawnych przyjmuje, że prawo o aktach stanu cywilnego posługuje się pojęciem „płci”, nigdy natomiast „płci żeńskiej” ani „płci męskiej”. Jeżeli chodzi o określenia odnoszące się do płci, to polski ustawodawca posługuje się takimi terminami jak m.in.: „kobieta”, „mężczyzna”, „matka”, „ojciec”, „mąż” (w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym), „żona” (w prawie o aktach stanu cywilnego) czy „pracownica w ciąży”, „pracownica karmiąca dziecko piersią” (w kodeksie pracy). Zagadnienie płci prawnej człowieka szeroko omówiono w kontekście polskich rozwiązań prawnych uregulowanych w prawie o aktach stanu cywilnego. Niewątpliwie płeć wynika z aktu urodzenia człowieka. W tym kontekście opisano także procedurę sporządzania aktu urodzenia na podstawie karty urodzenia. Szczegółowe analizy art. 52–58a tej ustawy pozwoliły jednak ustalić, że „[p]olskie prawo nie przewiduje szczególnych regulacji, które miałyby zastosowanie w sytuacji, gdy u dziecka występuje zróżnicowanie budowy zewnętrznych narządów płciowych. W praktyce w takich sytuacjach dochodzi do przypisania płci na podstawie cech płci przeważającej – żeńskiej lub męskiej. W szczególności nie jest uregulowana sytuacja, w której budowa zewnętrznych narządów płciowych nie wykazuje ani cech typowo męskich, ani cech typowo żeńskich (tj. nie da się określić płci przeważającej). Można przypuszczać, że w takim przypadku dojdzie do wyboru płci w drodze rozstrzygnięcia lekarza lub do przeprowadzenia badań dodatkowych, np. badań wewnętrznych narządów płciowych, czynności hormonalnych gonad oraz kariotypu” (s. 30 i n). W książce przedstawiono ponadto koncepcję odroczenia w czasie sporządzenia karty urodzenia dziecka ze zróżnicowanym rozwojem płciowym w celu późniejszego określenia jego płci, przy czym wykazano w tym zakresie jednak dwie zasadnicze niedoskonałości. Wynika z nich, że płeć prawna człowieka powinna odpowiadać jego płci psychicznej, która kształtuje się dopiero około piątego roku życia. Oprócz tego niesporządzenie karty urodzenia i przez to brak aktu urodzenia uniemożliwia funkcjonowanie dziecka jako podmiotu prawa, w tym uzyskanie numeru PESEL, w którym istotne znaczenie ma jego przedostatnia cyfra oznaczająca płeć metrykalną (parzysta wskazuje na płeć żeńską, nieparzysta – męską), a w konsekwencji – dowodu osobistego. W tym znaczeniu posiłkowanie się przez autorkę regulacjami prawa o aktach stanu cywilnego, a także ustawy o dowodach osobistych i ewidencji ludności potwierdza poszerzenie badań nad prawną płcią człowieka nie tylko w ramach prawa prywatnego, lecz także w szerokim zakresie prawa publicznego, korzysta ona bowiem przecież z unormowań materialnego prawa administracyjnego. Trzeba tutaj jednak wyeksponować zdanie, z którym należy się zgodzić: „[p]onieważ w systemie prawa polskiego przewidziano tylko dwie kategorie płci metrykalnej – żeńską oraz męską – niemożliwe jest inne oznaczenie płci w akcie urodzenia (np. jako płeć «nieokreślona» czy «inna»)). Wprowadzenie dodatkowej kategorii płci prawnej, z uwagi na komplikację na gruncie prawa rodzinnego, w szczególności norm dot. zawarcia małżeństwa oraz pochodzenia dziecka, jakie mogłoby wywołać, wymagałoby

w obecnym stanie prawnym interwencji ustawodawcy” (s. 32 i n.). Treści dotyczące przypisywania płci prawnej dzieciom uzupełniono ciekawymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie płci dzieci interplciowych i nieoznaczenia płci prawnej bądź wprowadzenia trzeciej kategorii płci metrykalnej, jakie pojawiły się niedawno we Francji i w Niemczech. W tym kontekście autorka przytacza unormowania prawne tych państw na temat trzeciej kategorii płci oraz wiele poglądów i stanowisk zawartych w judykaturze, zarówno w orzecznictwie sądów obcych – francuskich i niemieckich, jak i w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Następnie poddano analizie zagadnienie różnicowania prawnego ze względu na płeć. Punktem wyjścia są jednak w pierwszej kolejności zagadnienia dotyczące równouprawnienia i zakazu dyskryminacji w oparciu o płeć czy też ze względu na nią. Czytelnik odnajdzie tu wiele odniesień do rozwiązań prawnych wynikających z Konstytucji RP eksponującej podział płci na „kobietę” i „mężczyznę”, gdy chodzi o ich równouprawnienie w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Poza tym w tym fragmencie zawarto, zagwarantowaną ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, ochronę przed dyskryminacją ze względu na płeć. W kolejnym punkcie ujęto natomiast kryterium płci w wybranych przepisach prawa polskiego. Jak podnosi autorka, „[m]imo zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, istnieją obszary prawa, w których występuje różnicowanie podmiotów na podstawie płci” (s. 49). Na podstawie licznych regulacji prawnych w tym zakresie omówione są m.in. takie kwestie jak: wiek emerytalny, obowiązek stawiania się do kwalifikacji wojskowej, kontrola osobista, zbiór imion i ich zmiany na neutralne płciowo, szczególna ochrona osoby będącej w ciąży lub w okresie połogu, dane o płci gromadzone w celach statystycznych czy tworzenie list wyborczych. Uwagę zwraca jeszcze odniesienie do rodziny – za rodzinę w nauce prawa polskiego uznaje się w szczególności małżeństwo, małżeństwo wraz z dziećmi, a niekiedy konkubinaty wraz z dziećmi. Autorka zaznacza tu, że „[t]e zasady, jak wiele norm prawa rodzinnego, mają źródło w kryteriach moralno-obyczajowych. Kryteria moralno-obyczajowe ulegają jednak ewolucji wspieranej przez zmiany społeczne oraz rozwój wiedzy naukowej. Na skutek takiej ewolucji równość małżeńska polegająca na otwarciu instytucji małżeństwa dla par osób tej samej płci metrykalnej została wprowadzona już w większości (16 z 27) krajów należących do UE. Jednocześnie następują zmiany polegające na umożliwieniu prawnego rodzicielstwa dwóm osobom tej samej płci. Przystosowanie wspólne przez parę osób tej samej płci oraz przystosowanie dziecka partnera tej samej płci (niekiedy uzależnione od formalizacji związku) jest możliwe m.in. w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Niemczech, Portugalii, Szwecji, a także na Malcie” (s. 56 i n.). Kolejnym zagadnieniem poruszonym w rozdziale drugim jest płeć jako element stanu osobistego i jako dobro osobiste osoby fizycznej. W książce przejęto, że „[p]łeć stanowi element stanu osobistego człowieka, który należy odróżnić od stanu cywilnego, zwanego też stanem rodzinnym człowieka” (s. 57). Odnośnie do wskazania relacji między tymi pojęciami czytelnika zainteresuje określenie stanu cywilnego w kontekście stosunku osoby do instytucji małżeństwa i więzów pokrewieństw, a także definicji legalnej stanu cywilnego uregulowanego aktualnie w prawie o aktach stanu cywilnego. Uwagę zwraca, że stan osobisty jest kategorią

prawa cywilnego osobowego, natomiast stan cywilny – przede wszystkim prawa rodzinnego. Dodatkowo płeć jest tu analizowana w kontekście dobra osobistego w rozumieniu prawa cywilnego.

Rozdział trzeci to *Korekta płci prawnej człowieka*. Ta część monografii jest najbardziej rozbudowana. Na początku rozważań, które można określić swoistym wprowadzeniem do rozdziału, autorka podnosi, że „[s]ystem polskiego prawa nie zawiera ustawowej regulacji korekty płci prawnej. Kwestie dopuszczalności i trybu właściwego dla korekty płci metrykalnej zostały ukształtowane w orzecznictwie polskich sądów. Szczególnie istotne znaczenie dla uformowania standardów sądowej korekty płci prawnej miały orzeczenia SN [Sądu Najwyższego – przyp. P.J.J.]. Do najważniejszych zagadnień dot. korekty płci prawnej należy ponadto określenie przesłanek oraz skutku prawnego takiej korekty jako skutku *ex nunc* albo *ex tunc*. Ważny jest także wpływ, jaki wywiera ona na istniejące w chwili jej dokonania małżeństwo osoby transpłciowej oraz na pochodzenie dzieci takiej osoby, urodzonych zarówno przed, jak i po korekcie płci metrykalnej” (s. 59). W tym celu autorka najpierw omawia problematykę korekty płci prawnej osób transpłciowych na podstawie wybranego orzecznictwa sądów polskich. Analizując orzeczenia w tym zakresie, sięga do stanowisk przyjętych już w latach 60. XX w., aż do najnowszych datowanych na 2019 r. Skrupulatna analiza podniesionych w nich rozmaitych kwestii dotyczących korekty płci metrykalnej sprawia, że autorka wysuwa postulat, zgodnie z którym aspekty te powinny być uregulowane w ustawie. Ponadto „[k]orekta płci prawnej powinna odbywać się w trybie sprostowania aktu urodzenia i wywoływać skutek *ex tunc*” (s. 68 i n). Kolejno omówiono korektę płci prawnej osób interpłciowych w orzecznictwie SN. Zgodnie z przytoczonymi w tym zakresie orzeczeniami, począwszy od 1958 r., przez 1978 r., do 2013 r., akt urodzenia osób w sprawach dotyczących korekty płci wiązał się ze sprostowaniem aktu urodzenia przez sąd. Według autorki „[ż]adne z tych orzeczeń nie uzależnia korekty od uprzedniego przejścia tzw. operacji normalizujących, co należy ocenić bardzo pozytywnie” (s. 69–70). W toku dalszych ustaleń odniesiono się także do zmiany stanu prawnego i aktualnych rozwiązań prawnych, które budzą wątpliwości, czy korekta płci prawnej osób interpłciowych nadal może następować w drodze sprostowania aktu urodzenia na podstawie obowiązującego przepisu prawa o aktach stanu cywilnego. Czytelnika zapewne zainteresują ciekawe odniesienia do ustawy o uzgodnieniu płci, którą Sejm uchwalił w 2015 r., lecz nie stała się ona obowiązującym aktem prawa. W książce autorka wskazuje, że „[u]stawa posługiwała się definicją legalną tożsamości płciowej jako utrwalonego, intensywnie odczuwanego doświadczenia i przeżywania własnej płciowości, która odpowiada lub nie płci wpisanej do aktu urodzenia [...]. Przewidywała trzy przesłanki dla dokonania uzgodnienia płci: pełną zdolność do czynności prawnych, niepozostawanie w związku małżeńskim oraz tożsamość płciową odmienną od płci wpisanej do aktu urodzenia [...]. Prawomocne postanowienie uwzględniające wniosek o uzgodnienie płci miało stanowić podstawę sporządzenia nowego aktu urodzenia, zmiany numeru PESEL i wydania dowodu osobistego oraz mogło być podstawą zmiany nazwiska [...]. Omawiana ustawa przewidywała wprowadzenie jednolitego trybu korekty płci metrykalnej dla osób transpłciowych i interpłciowych poprzez sporządzenie nowego aktu urodzenia na skutek postanowienia sądu wydanego w postępowaniu

nieprocesowym” (s. 70–72). W rozdziale trzecim przedstawiono także szczegółowo przesłanki korekty płci prawnej. Jak podnosi autorka, „[w] świetle przytoczonego orzecznictwa SN można sformułować dwie przesłanki korekty płci metrykalnej. Po pierwsze, [...] cechy nowo kształtującej się płci muszą być przeważające i ten stan musi być nieodwracalny, przy czym szczególnie istotną, a nawet przeważającą rolę należy przypisać świadomości zainteresowanego przynależności do określonej płci. Po drugie, konieczne jest niepozostawanie w związku małżeńskim” (s. 72). Fragment jest niebywale bogaty w liczne orzecznictwo krajowe i wynikające z prawa obcego (Francja, Finlandia, Grecja, Włochy, Rosja, Ukraina, Rumunia, Bułgaria) oraz ETPC. Innym omówionym problemem jest instytucjonalizacja związków osób tej samej płci, polegająca na zarejestrowaniu związku partnerskiego wzorowanego na małżeństwie lub małżeństwa jako rozwiązania o charakterze przejściowym na drodze do wprowadzenia równości małżeńskiej. W monografii nie zabrakło także odniesienia w tym kontekście do polskich projektów ustaw: o związkach partnerskich z 2012 r. czy o równości małżeńskiej z 2020 r.

Podsumowanie jest zwięźleniem trudnych wywodów podjętych przez autorkę. Wśród wielu ciekawych wniosków wypada przytoczyć kilka z nich: „[p]olskie prawo przewiduje istnienie dwóch płci metrykalnych: żeńskiej i męskiej. Nie da się jednak podać przepisu rangi ustawowej ani konstytucyjnej, który by wprost ustanawiał taki katalog płci prawnych. Płeć prawna człowieka wynika z jego aktu urodzenia. [...] Płeć metrykalną noworodka określa się na podstawie budowy jego zewnętrznych narządów płciowych. Polskie prawo nie przewiduje szczególnych regulacji, które miałyby zastosowanie w sytuacji, gdy u dziecka występuje różnicowanie budowy zewnętrznych narządów płciowych. Takie regulacje wprowadzono w prawie francuskim i w prawie niemieckim. [...] Ograniczanie możliwości nieokreślenia płci prawnej lub oznaczenia jej inną kategorią niż jako płeć «żeńska» albo «męska» do osób interplciowych jest nieuzasadnione, gdyż płeć metrykalna powinna odpowiadać tożsamości płciowej człowieka, zaś tożsamości płciowe inne od żeńskiej i męskiej nie występują jedynie wśród osób interplciowych. Poza tym nie wszystkie osoby interplciowe mają niebinarną tożsamość płciową. Dlatego brak określenia płci metrykalnej albo oznaczenie jej trzecią kategorią płci prawnej powinny być dostępne dla wszystkich osób, które nie identyfikują się ani z płcią żeńską, ani męską. Ponadto oznaczenie płci prawnej osób interplciowych odrębną kategorią nie powinno być obowiązkowe. Istotną wadą systemu trzech kategorii płci prawnych jest fakt, że nie odwzorowuje on w pełni różnicowania ludzkich tożsamości płciowych i – tak samo jak system dwudzielny – jest pewnym uproszczeniem. Dlatego w perspektywie długoterminowej należy postulować całkowite odstępianie od oznaczania płci prawnej, co znacząco ułatwiłoby życie osobom transpłciowym lub interplciowym. Taka rezygnacja nie wpłynęłaby negatywnie na możliwość poszukiwania prawnej ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć ani nie doprowadziłaby do zaniku płci społeczno-kulturowej (ról płciowych)” (s. 99 i n.).

Książka zawiera bibliografię, wykaz skrótów i szereg innych wykazów. Bibliografię podzielono na cztery części: (a) literaturę, (b) hasła słownikowe, encyklopedyczne i klasyfikacyjne, (c) artykuły opublikowane w Internecie, (d) inne źródła internetowe. Wykazy skrótów obejmują: (a) akty prawne, (b) czasopisma i publikatory, (c) organy i instytucje, (d) piśmiennictwo, (e) inne będące skrótowcami. Poza

tym w ramach wykazów ujęto podział na następujące elementy: (1) akty polskiego prawa, (2) akty prawa Unii Europejskiej, (3) akty prawa obcego, (4) stanowiska, zalecenia i rezolucje organów Rady Europy, (5) wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (6) orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, (7) orzecznictwo Sądu Najwyższego, (8) orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, (9) orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, (10) orzecznictwo polskich sądów powszechnych i (11) orzecznictwo sądów obcych. Warto dodać, że czytelnik odnajduje w monografii – jako dopełnienie warsztatu badawczego – indeks rzeczowy, niewątpliwie porządkujący materię będącą przedmiotem opracowania.

Publikacja *Prawne pojęcie płci człowieka* jest adresowana do osób wykonujących zawody prawnicze, czyli do radców prawnych, adwokatów, sędziów, a także do studentów, urzędników stanu cywilnego oraz do organizacji i osób działających na rzecz praw człowieka. Pomimo że krąg odbiorców monografii zakreślono w ten właśnie sposób, to wydaje się, że adresowana jest ona do każdej osoby zainteresowanej problematyką prawnego pojęcia płci człowieka. Dodatkowo pomocna będzie dla przedstawicieli w dziedzinach nauk biologicznych, medycznych i w szerokim rozumieniu nauk społecznych. Niewątpliwie opracowanie to przyczyni się do zwiększenia uwagi społeczeństwa na problemy wiążące się ze zróżnicowaniem sytuacji prawnej jednostki ze względu na jej płeć i z potrzebą umożliwienia wprowadzenia nowych kategorii płci metrykalnej. Czytelnik ma także sposobność zapoznania się z procedurą korekty płci prawnej człowieka w Polsce, a także problematyką instytucjonalizacji związków tej samej płci.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.4.48.8>

* 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

Daniel Klimovský, Silvana Secinaro, Martina Benzoni Baláž, Valerio Brescia, *Participatory Budgeting as a Democratic and Managerial Innovation: Recent Trends and Avenues for Further Research* (Budżetowanie partycypacyjne jako demokratyczna i zarządcza innowacja: najnowsze trendy i kierunki przyszłych badań), „Central European Journal of Public Policy” 2024, vol. 18, no. 1, s. 52–71, <https://doi.org/10.2478/cejpp-2024-0004>

Autorzy, wywodzący się ze Słowacji i Włoch, zajęli się tematyką budżetu obywatelskiego, ale nie pod kątem prawnoporównawczym, lecz bibliometrycznym. Tekst nie jest więc typowym przeglądem literatury, choć taki fragment również zawiera, lecz odniesieniem do najnowszych trendów badawczych w zakresie budżetowania partycypacyjnego na świecie, najbardziej popularnych zagadnień poruszanych w tej tematyce i sugestii co do kierunków dalszych badań w oparciu o dane bibliometryczne.

Autorzy mają świadomość istnienia na rynku setek publikacji dotyczących budżetu obywatelskiego. Zawężili dlatego swoje zainteresowania do 319 publikacji napisanych w języku angielskim, dostępnych w bazie Web of Science, wydanych w latach 2001–2020, dotyczących administracyjnych, ekonomicznych i politycznych aspektów budżetu obywatelskiego, w tym 300 artykułów, 11 rozdziałów i 8 tekstów konferencyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, badali rozprzestrzenianie się koncepcji budżetu obywatelskiego w wąskim zakresie, uwarunkowanym nie tyle dostępnością literatury, co możliwościami technologicznymi agregowania danych online.

W pierwszej kolejności sprawdzili dotychczasowy zasób wiedzy bibliometrycznej w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego. Jest to specyficzny obszar zainteresowań, gdyż zwykle dotyczy lokalnych studiów przypadków. Autorzy wskazali trzy prace z tego zakresu. B. Shine Cho, Won No i Yaerin Park (*Diffusing participatory budgeting knowledge: Lessons from Korean-language research*, „Asia Pacific Journal of Public Administration” 2020, vol. 42, no. 3) zestawili dane dotyczące Korei Południowej. Włoska badaczka Assunta Di Vaio wraz z zespołem (*Integrated thinking and reporting” towards sustainable business models: a concise bibliometric analysis*, „Meditari Accountancy Research” 2021, vol. 29, iss. 4) wzięła pod uwagę dane odnoszące się do procesów partycypacyjnych, ale takich, które wymagają współpracy różnych podmiotów, w tym trzeciego sektora, dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Li Zhao, Zhi-ying Tang, Xin Zou (*Mapping the knowledge domain of smart-city research: A bibliometric and scientometric analysis*, „Sustainability” 2019, vol. 11, no. 23) zajęli się zaś bibliometrycznym obrazem „inteligentnych miast”.

Kolejno autorzy opisali zastosowaną metodę analizy bibliometrycznej. Wśród założeń, które przyjęli, dwa budzą wątpliwości, choć – czego trzeba mieć świadomość – są uwarunkowane istotą tego typu prac. Wytypowali mianowicie „wiodących” autorów na podstawie cytowań oraz bazowali na dwóch słowach kluczowych „participator” i „budget”. Nie wspomnieli, że redakcje zabraniają powielać wyrazy

z tytułów artykułów z wyrazami umieszczonymi w słowach kluczowych. Jeśli więc w tytule artykułu znajduje się fraza „budżet partycypacyjny”, to w słowach kluczowych już tych wyrazów nie powinno być. Można mieć tylko nadzieję, że algorytmy odszukały wszystkie relewantne teksty, nawet jeśli miały właściwy tytuł przy braku słów kluczowych z nim się pokrywających. Być może jednak – ale autorzy o tym nie wspomnieli – skorzystali z wyszukiwania zaawansowanego, w którym jedna rubryka odpowiada za wyszukiwanie zarówno tytułów, jak i słów kluczowych („Title/Keyword”).

Autorzy otrzymali interesujące wyniki. W pierwszej kolejności pozyskali 533 publikacje, które zawężili do wspomnianych 319. Początkowo znalazły się tam teksty z zakresu nauk politycznych (118), administracji publicznej (108), ekonomii (54), badań środowiskowych (51), zarządzania (42), nauk o środowisku (41), studiów miejskich (41), interdyscyplinarnych nauk społecznych (40), informatyki i systemów informacyjnych (39), regionalnego planowania przestrzennego (36), studiów nad rozwojem (35), inżynierii elektrycznej i elektronicznej (34), socjologii (28), informatyki i zastosowań interdyscyplinarnych (24), informatyki i sztucznej inteligencji (23), finansów przedsiębiorstw (20), „zielonej” zrównoważonej technologii (20), biznesu (15), badań operacyjnych i nauki o zarządzaniu (9), informatyki i cybernetyki (8).

Uwzględnili 195 publikatorów (czasopism i książek), w których wspomniane 319 tekstów zostało opublikowanych. Dla jasności wyników powinni jednak opierać się wyłącznie na artykułach naukowych, ponieważ nie wiadomo, z ilu książek pochodziło 11 rozdziałów. Co prawda, przy 300 artykułach zmienna, jaką są rozdziały z monografii wieloautorskich, i tak nie wpływa istotnie na końcowy wynik analizy.

W przypadku najbardziej znanych czasopism autorzy wzięli pod uwagę od 3 do 10 tekstów, co jest małą liczbą, biorąc choćby pod uwagę liczbę publikacji polskich. W przypadku polskich czasopism taka analiza i tak by się nie powiodła. Na przykład „Samorząd Terytorialny” jest tak mocno niedostępny online, że sensowne próby analizy polskich danych bibliograficznych skazane są na niepowodzenie.

Autorzy ujęli 668 autorów, zauważając, że osoby te się powtarzają, gdy dany autor lub dana autorka opublikowała więcej niż jeden tekst samodzielnie lub z różnymi innymi osobami. 86 osób opublikowało teksty jednoautorskie, a 582 – wieloautorskie, łącznie w różnych konfiguracjach występując 773 razy. Zauważyli wzrost publikacji w latach 2008, 2011, 2014 i 2020. Powiązali to z wydarzeniami politycznymi, a lawinowy wzrost publikacji nastąpił po roku 2014. Podkreślili, że najwięcej tekstów produkowało pięć redakcji wielkich koncernów wydawniczych i jedno słynne już czasopismo „Sustainability”, uważane za „drapieżne”, choć przy masowej produkcji wydawniczej owych koncernów wydaje się drobnym graczem. Autorzy, usiłując wytłumaczyć zjawisko przyrostu publikacji właśnie w „Sustainability”, w ogóle nie wzięli pod uwagę patologizacji procesu wydawniczego. Doświadczenia własne badaczy – autorów chcących opublikować swoje teksty pozwalają stwierdzić, że publikacja w „renomowanych” czasopismach nie różni się wiele od współpracy z „drapieżnymi” wydawnictwami. Nie należałoby zatem deprecjonować dorobku naukowców tylko dlatego, że został opublikowany w czymś, co przez „renomowane” zostało uznane za „drapieżne”, może się bowiem okazać, że to, co „renomowane”, może być bardziej „drapieżne”.

Najwięcej tekstów pochodziło z USA (291), Wielkiej Brytanii (103), Chin (60), Hiszpanii (47), Kanady (42), Brazylii (37), Australii (36) oraz Polski (31). We współpracy międzynarodowej najwięcej artykułów powstało między Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi, Chinami i Koreą Południową. Jest to wskazówka, gdzie występuje największy potencjał umiędzynarodowienia badań w sferze budżetu partycypacyjnego. Cieszy wysoki wynik polskich autorów i wbrew przypuszczeniom nie został on „nabity” przez teksty w „Sustainability”. Jest to łatwe do sprawdzenia, ponieważ do wyszukiwarki wystarczy wpisać koniunkcję: „participatory budget” + affiliation Poland.

Omawiani autorzy analizowali również słowa kluczowe. Najczęściej stosowane były: „democracy”, „governance”, „politics”, „Porto-Alligre” (kolebka budżetu partycypacyjnego), „citizen participation”, „policy”. Na ich kanwie omówili szczegółowe tematy podejmowane w publikacjach, jak: decentralizacja, konsultacje społeczne, legitymizacja wydatków budżetowych (a budżet obywatelski ma taką oferować), edukacja obywatelską, dobrobyt lokalny. Przyjęli przy tym niepisane założenie racjonalności doboru słów kluczowych, a te – jak wiadomo – są często przypadkowo wpisywane do systemów redakcyjnych.

Zdaniem autorów, w zakresie budżetu obywatelskiego widoczne są dwie tendencje badawcze ukierunkowane na: (1) zrównoważony rozwój i różnorodność biologiczną (w sensie promowania w budżetach projektów ekologicznych); (2) demokrację deliberatywną. Popularność zdobywają tematy związane ze zrównoważonym rozwojem nie tylko w sferze środowiska naturalnego, ale i społecznej, tj. przewycięzania marginalizacji grup społecznych. Coraz mniejszą uwagę za to poświęca się rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego.

Za perspektywiczne autorzy uznali badania nad procesem decyzyjnym urzędników lokalnego szczebla, w szczególności co do ich intencji względem wdrażania w miastach założeń budżetu obywatelskiego. Od strony praktycznej należałoby stwierdzić, że – w obliczu oligarchizacji, przekształcenia demokracji w plutokrację i utrwalania się partyjnej nomenklatury – ważna powinna być analiza nieformalnych czynników wpływających na proces partycypacyjny.

Ograniczenia badawcze analiz bibliometrycznych istnieją, ale sztuczna inteligencja może wyjść akademikom naprzeciw. Nie chodzi przy tym o badania prawno-porównawcze. Jest oczywiste, że trudno byłoby bazować na literaturze zagranicznej, dokonując sądowej wykładni przepisów polskiej ustawy o samorządzie gminnym, ale wykorzystanie publikacji zagranicznych do budowania teorii budżetowania partycypacyjnego jak najbardziej powinno mieć miejsce. Nieznanym i niedocenianym polem jest literatura rumuńska – znany lokalny aktywista Adrian-Adi Dohotaru w monografii z 2022 roku (*Bugetarea participativă: între emancipare și deturnare*) opisał „modelul Sopot”, czyli wzorzec budżetu obywatelskiego z polskiego Sopotu.

Jeśli bibliometria nie jest pożytkowana na potrzeby płytkiej parametryzacji, może dać ciekawy obraz wędrówki idei między badaczami z różnych państw. Właśnie w taki sposób należałoby na tego typu publikacje patrzeć. Ich popularność wynika z dwóch powodów: łatwości zaprzęgnięcia sztucznej inteligencji do zbierania i przetwarzania danych oraz trudności w opublikowaniu „normalnego” artykułu naukowego w czasopiśmie naukowym ze względu na koszty (tzw. APC) i niemożliwości wtłoczenia naukowej refleksji w zbyt sztywną strukturę redakcyjną

tekstów narzucaną przez zanglicyzowane redakcje. W ten sposób zamiast rozwijać naukowe talenty znaleźliśmy się w miejscu, gdzie rządzi nami ChatGPT i IMRAD.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.4.48.9>

* 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.

Richard Pomahač, *Artificial Public Administration – Myth or Reality?*
(Sztuczna administracja publiczna – mit czy rzeczywistość?),
„Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2, s. 133-143,
<https://doi.org/10.14712/23366478.2024.27>

Richard Pomahač to znany czeski autor zajmujący się administracją publiczną i prawem administracyjnym, szczególnie od strony teoretycznej. Tym razem opublikował rozważania na temat rozumienia sztucznej administracji publicznej – *artificial public administration*.

Jego zdaniem, o ile informatyzacja administracji publicznej jest faktem, ponieważ maszynowe przetwarzanie danych przez organy administracyjne miało już miejsce pod koniec XIX wieku, gdy Herman Hollerith skonstruował maszynę liczącą na potrzeby powszechnego spisu ludności, o tyle zastosowanie sztucznej inteligencji w administracji publicznej nadal jest owiane mitami. Pojęcie „sztucznej administracji publicznej” zostało więc ułożone na wzór pojęcia sztucznej inteligencji.

Autor postrzega administrację publiczną jako system, który może wykazywać się wręcz własną inteligencją. Posłużył się dlatego pojęciem *intelligence of public administration*. Zadał pytania, czy jeśli administracja publiczna realizuje jakieś cele, to czy możemy mówić o „inteligentnej administracji publicznej” i czy administracja publiczna może być „inteligentną” organizacją. Administracja publiczna w sensie funkcjonalnym staje się według jego opisu technologią – złożonym systemem artefaktów. Polem narodzin mitów jest dla niego sfera przenikania się administracji publicznej i technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W pierwszej kolejności postawił więc pytanie, czym różni się administracja „naturalna” (*natural administration*) od „sztucznej” administracji (*artificial administration*). Wyszedł więc od Wilsonowskiego rozumienia administracji z naciskiem na jej obiektywizm i racjonalność. Przeszedł kolejno do koncepcji ograniczonej racjonalności Herberta Simona. Administracja publiczna jest więc obszarem, w którym ludzie nie są w stanie pozyskać i przetworzyć wszystkich informacji potrzebnych do podjęcia racjonalnych decyzji. Dla H. Simona – jak pisze R. Pomahač – wyjściem jest racjonalność proceduralna.

Autor napisał, że *artificial administration* nie powinna być mylona z technologią. Administracja jest tworem ludzkim, a więc jest zjawiskiem sztucznym, niezależnie od tego, jakich narzędzi używa. Z „realnej” przekształca się w „wirtualną” i zautomatyzowaną. Odniósł się dlatego do założeń jurymetrii (prawometrii, juscjubernetyki, informatyki prawniczej). Nie pominął teorii autopopejzy Niklasa Luhmanna i narodzin przepisów o ochronie danych osobowych.

Jako przykład automatyzacji administracji podał art. 10 francuskiej ustawy nr 2023-380 z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w roku 2024 i innych przepisów (*Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions*). Francuski ustawodawca dopuścił „eksperymentalnie” (*expérimental*) i tylko do 31 marca 2025 roku, algorytmiczne przetwarzanie danych zbieranych przy pomocy systemów wideoochrony i kamer zainstalowanych na statkach powietrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa imprez sportowych, rekreacyjnych lub kulturalnych.

W kolejnej części tekstu R. Pomahać nawiązał do koncepcji cyfrowego konstytucjonalizmu. Wspomniał o tym, że administrację publiczną można rozumieć jako technologię zarządzania w przestrzeni cyfrowej. Rzeczywistość zapośredniczona przez maszyny będzie wówczas ową sztuczną administracją. Nie wykluczył przy tym, że doprowadzi to do odbiurokratyzowania i uproszczenia (zmniejszenia złożoności) administracji publicznej, pod warunkiem że – jak sam dodał – taka administracja nie zamieni się w *control monster*. Kolejne ryzyka, o których wspominał, to utrata kontroli nad kluczowymi decyzjami i depersonalizacja administracji. Faktycznie, w odczłowieczonym systemie sztucznej administracji nikt nie pokaże podatnikowi, gdzie ma poprawić błąd na składanym przy okienku zeznaniu podatkowym, a potem zaparafować poprawioną rubryczkę.

Wydaje się, że rozumienie administracji jako „sfery”, „pola” – przywołując na myśl teorię Pierre’a Bourdieu jest właściwe. Administracja publiczna i tak jest rzeczywistością płynną, której przepisy są naginane przez praktykę funkcjonowania upolitycznionych urzędów. Rację ma R. Pomahać, gdy mówi, że powinniśmy rozpoznać powiązania między praktyką administracyjną a światem cyfrowym. Istnieje jednak obawa, że autor nie dostrzega pełni problemu. Prawnicy administratywiści owszem muszą brać udział w dyskusji na temat sztucznej inteligencji, ale nie tylko po to, aby nauczyć się języka technologów, lecz dla rozpoznania wpływu świata cyfrowego na działania administracji publicznej, a ten nie zawsze jest pozytywny.

Administracją rządzą politycy. Polityk żyje w świecie mediów społecznościowych. Jego rzeczywistość to Facebook, TikTok, X, posty, tweety, selfie, newsy w serwisach internetowych – czyli właśnie sztuczny świat, sprzeczny z interesami realnej administracji. Poświęca on administrację na rzecz wizerunku kreowanego przez swoich podwładnych, zatrudnianych za publiczne pieniądze na fikcyjnych stanowiskach, których tytuły nie mają nic wspólnego z wymyślonym im zakresem pseudomedialnych zadań.

W administracji publicznej znajdują się bowiem dwa pionory: administracyjny i polityczny. Administracyjny jest prostszy, ponieważ z zasady opiera się na subsumpcji. Polityczny jest trudniejszy i gorszy (w sensie: zły), ponieważ wprowadza chaos do klarownej struktury norm. Na przykład nakazuje poświadczyć nieprawdę w protokołach z kontroli samowoli budowlanej, jeśli inwestorem jest sponsor kampanii wyborczej decydenta będącego zwierzchnikiem urzędnika.

Gdyby więc odebrać politykom prawo do decydowania o treści aktów administracyjnych i oddać je w ręce sztucznej inteligencji, mogłoby się okazać, że otrzymalibyśmy obiektywne postępowanie administracyjne. Wyobraźmy sobie, że sztuczna inteligencja analizuje na podstawie zdjęć satelitarnych zmiany w przestrzeni publicznej, wykrywa roboty budowlane, sprawdza, czy dla konkretnej działki sama wcześniej wydała decyzję o pozwoleniu na budowę, po czym jeśli nie – to sama wydawałaby decyzję o wstrzymaniu robót budowlanych, a potem nakaz rozbiórki, który by sama wysłała inwestorowi. Adres do doręczenia sama by sobie ustaliła, znając dane z ksiąg wieczystych, Krajowego Rejestru Sądowego i mając dostęp do wszelkich urzędowych dokumentów albo po prostu wysłałaby decyzję w formie MMS na jego numer telefonu. Jeśli nie mogłaby go znaleźć, dotarłaby do jego osób najbliższych i zastosowałaby doręczenie zastępcze. W sytuacji skrajnej przeszukałaby dane objęte tajemnicą bankową, połączenia telefoniczne, logowania do sieci

komórkowej, a nawet zapisy kamer monitoringu miejskiego po rozpoznaniu twarzy. Jest to realne i totalne, wydaje się szalone, lecz czymże były SMS-y o covidowej kwarantannie?

Sztuczna inteligencja może się mylić, ponieważ, owszem, sama zgromadzi dane, ale nie ma pewności, jak je zinterpretuje. Skrajny przykład to drony bojowe, które nie odróżniają dziecka, kozy, owcy od islamskiego terrorysty, a wesele i pogrzeb to dla nich zbiórka terrorystów knujących przeciwko amerykańskiemu imperializmowi.

Założmy, że sztuczna administracja to zarządzanie sprawami publicznymi, ale w świecie wirtualnym – obrazie rzeczywistości, jaki sztuczna inteligencja sobie wykreuje, a potem będzie widzieć, przetwarzając realne dane. Jeśli ona czegoś nie wykryje, wtedy to coś nie znajdzie się w awatarze, który będzie w jej umyśle. Na przykład jeśli jej zdaniem dana nieruchomość nie będzie cmentarzem protestanckim, prawosławnym, żydowskim, tylko zachwaszczoną łąką zarośniętą krzakami lub dzikim wysypiskiem śmieci (co w Polsce jest normą), to ogłosi przetarg na taką nieruchomość, sprzeda ją, a potem wyda decyzję o pozwoleniu na budowę. Dlatego lektura rozważań R. Pomahača jest inspirująca, a jego prace warte uwagi.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.4.48.10>

* 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

Sprawozdanie z konferencji poświęconej pamięci Profesor Aurelii Nowickiej „Koncepcja prawa podmiotowego a potrzeby współczesnego obrotu prawnego”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 18 października 2024 r.

W dniu 18 października 2024 r. w Auli Lubrańskiego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się konferencja poświęcona pamięci prof. dr hab. Aurelii Nowickiej pt. „Koncepcja prawa podmiotowego a potrzeby współczesnego obrotu prawnego”. Przedwczesna śmierć Profesor Aurelii Nowickiej (1953–2021) nie pozwoliła na przygotowanie Księgi Pamiątkowej. Wdzięczność uczniów i współpracowników Profesor zaowocowała jednak konferencją inspirowaną Jej dorobkiem naukowym, koncentrującym się wokół badań nad prawem cywilnym i prawem własności intelektualnej.

Gospodarzem konferencji był Wydziału Prawa i Administracji UAM, a partnerem – Kancelaria Sołtysiński, Kawecki & Szlęzak. Patronat nad konferencją objęły Polska Izba Rzeczników Patentowych oraz Wielkopolska Izba Adwokacka. Partnerstwo i patronat wpisały się w zainteresowania naukowe Profesor Nowickiej oraz propagowaną przez nią ideę praktycznego wymiaru stosowania prawa.

W skład komitetu organizacyjnego konferencji weszli profesorowie UAM: dr hab. Jakub Kępiński, dr hab. Katarzyna Klafkowska-Waśniowska oraz dr hab. Agnieszka Pyrzyńska.

Konferencję otworzył Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UAM, prof. dr hab. Tomasz Nieborak. Witając licznie zebranych gości, przywołał pamięć o Profesor Aurelii Nowickiej jako wybitnej badaczce prawa cywilnego i prawa własności intelektualnej, wychowawczyni wielu pokoleń prawników. Nawiązując do wystroju Auli Lubrańskiego, prof. Nieborak przywołał tradycje akademickie i wysokie standardy rzetelności naukowej, tak bliskie zmarłej Uczonej.

Profesor Nowicką wspominali również prof. dr hab. Adam Olejniczak – Kierownik Katedry Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Wydziału Prawa i Administracji UAM oraz pani Elżbieta Piątkowska – Dziekan Okręgu Wielkopolski Polskiej Izby Rzeczników Patentowych w latach 2005–2021. Mecenas Szymon Gogulski, przedstawiciel Kancelarii Sołtysiński, Kawecki & Szlęzak, odczytał list skierowany przez prof. Stanisława Sołtysińskiego do uczestników konferencji. Prof. Sołtysiński ze swadą wspominał długoletni okres współpracy z Profesor Nowicką, Jej talent do łączenia głębokiej wiedzy merytorycznej z umiejętnościami

dydaktycznymi oraz elegancją, która pozwalała ją uznawać za prawdziwą damę nietolerującą wulgarności czy złych manier.

Podczas konferencji odbyły się trzy panele, w ramach których zagadnienie prawa podmiotowego było odnoszone do różnych obszarów współczesnego obrotu prawnego. Tematyka paneli była inspirowana szerokim dorobkiem Profesor Aurelii Nowickiej, z uwzględnieniem różnorodnych aspektów dyskusji nad koncepcją praw podmiotowych i ochroną praw wyłącznych.

Panel pierwszy *Między kategorią praw podmiotowych na dobrach niemajątkowych a praw na dobrach niematerialnych* dotyczył tematyki prawa podmiotowego w ujęciu teoretycznym oraz nowych zjawisk obrotu prawnego i próby ich kwalifikacji przy użyciu wskazanej kategorii.

Temat *Prawo podmiotowe w ujęciu teoretycznym* podjął prof. dr hab. Marek Smolak z UAM. W swoim wystąpieniu referent koncentrował się wokół związków między teorią prawa a dogmatyką cywilnoprawną. W ocenie prof. M. Smolaka sam prawodawca przyznaje, że źródłem praw podmiotowych jest wolność jednostki. Należy ponadto przyjąć, że elementem definicji prawa podmiotowego są interesy podmiotu, ujmowane funkcjonalnie, w powiązaniu z uznawanymi wartościami. Do decyzji ustawodawcy należy rozstrzygnięcie, jakie interesy chronić oraz w jaki sposób rozgraniczać interesy grupy od interesów podmiotu. Referent stwierdził, że z definicją prawa podmiotowego silnie powiązana jest kwestia podmiotowości prawnej. Nie jest wykluczone, że przyjmowany obecnie antropocentryzm prawny zostanie zweryfikowany poprzez przyjęcie – w drodze wyjątku – podmiotowości prawnej o nieosobowym charakterze. Niezależnie jednak od rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, według prof. M. Smolaka należy przyjąć, że pojęcie prawa podmiotowego jest wciąż efektywne dla obrotu prawnego.

Drugi referat *Potrzeba badań nad pojęciem cywilnoprawnych praw podmiotowych oderwanych od rzeczy* wygłosiła prof. UAM dr hab. Agnieszka Pyrzyńska. W ocenie referentki co najmniej dwa względy przemawiają za potrzebą dalszych badań dotyczących cywilnych praw podmiotowych. Po pierwsze, w przypadku praw podmiotowych o utrwalonym statusie (np. prawa podmiotowe na dobrach osobistych) badania te mogą służyć doprecyzowywaniu treści prawa. Po drugie, instytucja prawa podmiotowego jest przydatna przy kwalifikacji nowych sytuacji prawnych (np. związanych z prawami pacjenta czy z danymi osobowymi). Zdaniem prof. A. Pyrzyńskiej badania dotyczące praw podmiotowych powinny być prowadzone z uwzględnieniem kategorii przedmiotu tego prawa. Element ten jest użyteczny, a w wielu przypadkach nieodzowny, dla opisu poszczególnych sytuacji prawnych w prawie cywilnym. Należy przy tym uwzględnić, że obok przedmiotów materialnych zasadne jest wyróżnienie kategorii przedmiotów niematerialnych oraz przedmiotów o mieszanym, niematerialno-materialnym charakterze. Tym samym kategoria rzeczy jest tylko jedną z kategorii przedmiotów praw podmiotowych i brak jest uzasadnienia, aby stanowisko wypracowane na tle analizy praw rzeczowych odnosić, bez głębszego rozważenia, do praw podmiotowych typu bezwzględnego nieodnoszących się do rzeczy.

Referat *Prawa pacjenta jako prawa podmiotowe* wygłosiła dr hab. Beata Janiszewska z Uniwersytetu Warszawskiego. Referentka wskazała, że instytucja praw pacjenta została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w 1992 r. ustawą o zakładach

opieki zdrowotnej. Ustawodawca unormował wówczas pięć praw pacjenta (art. 19 tej ustawy), nie określił jednak podmiotu, na którym miałyby ciążyć obowiązki odpowiadające poszczególnym prawom. Przedmiot tych praw był niejednorodny; niektóre z nich miały charakter majątkowy, inne nawiązywały do systemu ochrony dóbr osobistych. Spoiwem łączącym prawa pacjenta był kontekst sytuacyjny ich przysługiwania – w sytuacjach związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. W ocenie referentki regulacja miała charakter gwarancyjny, a jej celem była standaryzacja zachowań względem pacjenta we wszystkich zakładach opieki zdrowotnej w kraju. W wyniku ewolucji systemu prawnego (w 1997 i w 2008 r.) ustawodawca wskazał wyraźnie, że podmiotem stosunku prawnego związanego z prawami pacjenta jest podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, a także przyznał pacjentom roszczenie ochronne przysługujące w razie zawinionego naruszenia określonych praw pacjenta o zapłatę odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego. Zdaniem dr hab. B. Janiszewskiej w obecnym stanie prawnym odnośnie do każdego prawa pacjenta należy dokonywać odrębnej kwalifikacji cywilnoprawnej, uwzględniającej cechy i treść danego prawa. Konsekwencją uznania prawa pacjenta za cywilnoprawne prawo podmiotowe może być stwierdzenie, że w danym przypadku sytuacja prawna pacjenta jest chroniona nie tylko *ex post*, przede wszystkim poprzez przyznanie świadczenia o funkcji kompensacyjnej, ale również *ex ante*, w tym poprzez żądanie efektywnego wykonania danego prawa podmiotowego.

Czwarty referat pt. *Problematyka praw podmiotowych do danych osobowych* wygłosiła dr hab. Joanna Taczowska-Olszewska, profesor Politechniki Bydgoskiej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich. Zdaniem referentki, na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych z 2016 r. (dalej „RODO”) pojawia się wątpliwość, kto jest beneficjentem ochrony danych osobowych, w szczególności, czy jest nim osoba fizyczna. W ocenie prof. J. Taczowskiej-Olszewskiej można przyjąć, że głównym celem RODO nie jest ochrona osób fizycznych w aspekcie danych osobowych, ale zapewnienie swobodnego przepływu tych danych na zasadach określonych w rozporządzeniu. Zdaniem referentki oznacza to, że w przypadku danych osobowych zasadne jest wyróżnienie prawa do ochrony tych danych, przysługującego osobie fizycznej, oraz prawa do przetwarzania tych danych, przysługującego administratorowi oraz innym podmiotom określonym w RODO. Charakter dóbr, jakimi są dane osobowe, wymaga więc odrębnego podejścia.

Drugi panel konferencji poświęcony został zagadnieniom praw własności intelektualnej i ich ewolucji w świetle zmian gospodarczych i technologicznych w Polsce.

Wprowadzenie do tematyki panelu przedstawiła prof. UAM dr hab. Katarzyna Klafkowska-Waśniowska, następczyni Profesor Nowickiej w kierowaniu Zakładem Prawa Europejskiego. Prof. K. Klafkowska-Waśniowska wskazała, że tytuł konferencji zwiastuje z jednej strony pracę u podstaw: nad koncepcją prawa podmiotowego, a z drugiej pytanie o stosowanie regulacji prawnych lub o ich zmianę w świetle wyzwań gospodarczo-technologicznych. Oba wątki można uznać za znamienne dla twórczości naukowej Profesor Aurelii Nowickiej. Ze względu na obszar zainteresowań Profesor Nowickiej tematy wybrane przez organizatorów konferencji mogą jedynie przybliżyć główne wątki w zakresie prawa własności przemysłowej i prawa

autorskiego. W ocenie moderatorki należy jednak stwierdzić, że prawo własności intelektualnej, obok rozwijanych przez Profesor Nowicką zainteresowań z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego, przez wiele lat było trzonem spajającym zainteresowania naukowe pracowników kierowanej przez Nią jednostki.

Paniści podjęli wątki osnute na kanwie szerokiego dorobku Profesor Aurelii Nowickiej. Dość tu wspomnieć Jej pracę doktorską na temat umowy o dokonanie projektu wynalazczego (Poznań 1990), rozprawę habilitacyjną dotyczącą prawnautorskiej i patentowej ochrony programów komputerowych (Warszawa 1995) oraz obszerne i liczne publikacje dotyczące systemów ochrony patentowej, żeby dostrzec, jak wyraźnie obecne w dorobku naukowym Profesor były wątki wyzwań gospodarczych i technologicznych.

Pierwszy referat w panelu wygłosił prof. UAM dr hab. Rafał Sikorski, podejmując – niezwykle doniosły dla Profesor Aurelii Nowickiej – temat patentu o skutku jednolitym (*Jednolity patent europejski – rzecz o tym, że nie taki diabeł straszny, jak go malują*). Kwestia przystąpienia Polski do wzmocnionej współpracy w zakresie patentu o skutku jednolitym budziła i nadal budzi spory i dyskusje. Stąd referent słusznie zadał pytanie, czy przez minionych dziesięć lat okoliczności zmieniły się na tyle, aby racjonalnie pożądana była zmiana polskiego stanowiska w tej kwestii. Prof. R. Sikorski przedstawił wiodące poglądy doktryny zagranicznej oraz interesujące statystyki w zakresie zgłoszeń. Kluczowa pozostaje kwestia, w jaki sposób rozwijać się będzie orzecznictwo Jednolitego Sądu Patentowego i na ile atrakcyjny będzie system ochrony w ramach patentu o skutku jednolitym. Swoje wystąpienie referent zakończył pytaniem, co dziś o patencie o skutku jednolitym mogłaby myśleć Profesor Nowicka. Nie imputując odpowiedzi, prof. Sikorski podkreślił, że z całą pewnością Profesor byłaby wnikliwą obserwatorką praktyki udzielania patentów o skutku jednolitym i rozwijającego się orzecznictwa.

Kolejny referat również dotyczył zagadnień z zakresu prawa własności przemysłowej. Prof. dr hab. Krystyna Szczepanowska-Kozłowska z UW podjęła temat wspierania innowacyjności na uczelniach wyższych oraz transferu innowacyjnych rozwiązań z nauki do sektora gospodarki. Już tytuł wystąpienia: *Nieudane spotkanie nauki i biznesu czyli o barierach transferu uniwersyteckiej innowacji*, wskazywał na sceptycyzm i pragmatyzm referentki w ocenie aktualnie obowiązującej regulacji. Prof. K. Szczepanowska-Kozłowska krótko przedstawiła modelowe rozwiązania dotyczące transferu innowacji, wskazując na liczne niedostatki w tym zakresie. Konkluzje w zakresie ram prawnych nie pozostawiały wątpliwości, iż niezbędne są fundamentalne zmiany prawne, w tym wyjaśnienie wątpliwości co do relacji między ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce a regulacjami w zakresie ochrony własności intelektualnej.

Tematykę stosowania prawa autorskiego i praw pokrewnych podjął dr hab. Michał Wyrwiński z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Referat *Nieodwołalna zgoda na korzystnie z wizerunku* nawiązywał do zainteresowań Profesor Aurelii Nowickiej w obszarze ochrony dóbr osobistych oraz stosowania ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tym razem w zakresie prawa do wizerunku. Na tle problemu wyrażonego w temacie wystąpienia referent dokonał szczegółowej analizy regulacji dotyczącej zezwolenia na rozpowszechnianie wizerunku w świetle ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, uwzględniając historyczny aspekt

i rozwój regulacji. Przeprowadzone rozważania stanowią cenny wkład w kontekście komercjalizacji wizerunku i rozwoju nowych technologii.

Czwarty referat pt. *Ludzkie autorstwo – czy możliwa jest zmiana paradygmatu?* wygłosiła prof. dr hab. Katarzyna Grzybczyk z Uniwersytetu Śląskiego. Wystąpienie to było silnie powiązane z problematyką rozwoju technologicznego. W tym zakresie warto przypomnieć, iż Profesor Aurelia Nowicka była autorką fundamentalnych rozważań w zakresie podmiotu praw autorskich i pokrewnych. Prof. K. Grzybczyk, badając rozwój systemów generatywnej sztucznej inteligencji, przedstawiła swoje prognozy dotyczące autorstwa wytworów generowanych przez sztuczną inteligencję oparte na analizie dotychczasowych decyzji, orzeczeń, postanowień różnych właściwych instytucji oraz zarysowujących się i wdrażanych praktyk. Referentka podkreśliła centralną pozycję praw twórcy jako człowieka, krytycznie podsumowując koncepcję przyznania praw autorskich do wytworów sztucznej inteligencji, jak również koncepcję współautorstwa człowieka i sztucznej inteligencji.

Trzeci panel konferencji poświęcono polskiemu prawu zwalczania nieuczciwej konkurencji. Zagadnienie to zostało poruszone w związku z 30-letnim obwiązaniem nowej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16 kwietnia 1993 r. (dalej „ZNKU”).

Dr Igor B. Nestoruk z UAM w referacie pt. *Prawo podmiotowe w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – efemeryda czy użyteczny konstrukt?* podniósł, że konstrukcja prawa podmiotowego towarzyszy polskiemu prawu zwalczania nieuczciwej konkurencji już od momentu przyjęcia pierwszej polskiej ustawy z dnia 2 października 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W projekcie ustawy zaproponowano oparcie wszechstronnej ochrony przed nieuczciwą konkurencją na prawie majątkowym bezwzględnym (druk sejm. Nr 2448 z 1926 r.). Przedmiotem tego prawa miało stać się przedsiębiorstwo traktowane jako dobro niematerialne. Jak jednak podkreślił referent, odwołanie się do takiej konstrukcji, nawiązującej do rozwiązań występujących wówczas na gruncie prawa niemieckiego oraz francuskiego, okazało się sporne już na etapie dyskusji nad projektem ustawy z 1926 r. Niemniej jednak w jej finalnie przyjętej wersji rozpoznać można wyraźne elementy prawa podmiotowego w postaci choćby „żądania, aby inny przedsiębiorca (konkurent) nie wdzierał się w jego klientelę” (art. 1 ust. 1 ustawy z 1926 r.). Dr I. Nestoruk podniósł, że dyskusja, jaka toczyła się nad konstrukcją przyjętą w tej pierwszej ustawie, nie doczekała się analogicznej kontynuacji na gruncie współcześnie obowiązującej ustawy ZNKU. Jego zdaniem, brzmienie przepisów obowiązującej ustawy wydaje się sugerować, że obecnie ustawodawca wychodzi z odmiennego założenia tak odnośnie do celu, jak i do metody cywilnoprawnej ochrony przed zjawiskiem nieuczciwej rywalizacji rynkowej. Czy takie rozwiązanie oznacza zerwanie z ujęciem ukształtowanym w okresie międzywojennym? Zdaniem dr. I. Nestoruka poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie powinno być także pretekstem do prześledzenia ewolucji prawa konkurencyjnego, jak i (fragmentarycznej) harmonizacji prawa dokonującej się w efekcie rozwoju prawa Unii Europejskiej.

W drugim referacie pt. *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa – czy ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest źródłem praw podmiotowych bezwzględnych?* prof. UŁ dr hab. Beata Giesen odniosła się do regulacji przyjętej w art. 11 ZNKU. Dotyczy ona ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, a jej obecne brzmienie jest wynikiem

implementacji dyrektywy 2016/943 z 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem. Zdaniem prof. B. Giesen zasadniczym problemem jest przesądzenie, czy wykorzystywanie tajemnicy przedsiębiorstwa, stanowiące element czynu nieuczciwej konkurencji, powinno być chronione prawem podmiotowym. Zdaniem referentki należy uznać, że obecnie przyjęta regulacja stanowi źródło prawa podmiotowego. Wniosek taki można konstruować, biorąc pod uwagę kilka elementów. Po pierwsze, ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa jest podobna do ochrony praw własności intelektualnej. Po drugie, art. 11 ZNKU określa zakres ochrony i jej granice. Po trzecie, prawo to przynależy do określonego podmiotu. W konsekwencji podmiot uprawniony może żądać, aby osoby trzecie powstrzymały się od ingerencji w sferę jego wyłączności. W podsumowaniu prelegentka uznała, że na tle innych praw podmiotowych to właśnie konstrukcja ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa najpełniej odpowiada modelowi prawa bezwzględnego.

Temat *Ochrona praw podmiotowych i ochrona interesu przedsiębiorcy w prawie nieuczciwej konkurencji* podjął dr hab. Paweł Podrecki, prof. Instytutu Nauk Prawnych PAN. Referent zwrócił uwagę na różnice pomiędzy prawami własności intelektualnej a prawem zwalczania nieuczciwej konkurencji. Podkreślił, że zasady przyjęte w ZNKU opierają się na ochronie uzasadnionych interesów gospodarczych. Nie jest to ochrona związana z prawami podmiotowymi, w szczególności z prawami wyłączonymi. Przedmiotem ochrony są bowiem interesy uczestników rynku, którym zagraża lub które narusza nieuczciwe zachowanie konkurenta. Następnie prof. P. Podrecki odniósł się do klauzuli generalnej zawartej w art. 3 ZNKU, która wprowadza uniwersalny zakaz nieuczciwej konkurencji i pozwala na rozszerzające kształtowanie znamion tzw. nienazwanych czynów nieuczciwej konkurencji. Powołując się na orzeczenia sądów, prelegent podkreślił, że właśnie dzięki istnieniu przepisów dotyczących zwalczania nieuczciwej konkurencji udało się wyeliminować bezprawne zachowania konkurentów.

W czwartym referacie *Prawo zwalczania nieuczciwej konkurencji – wczoraj, dziś i jutro* prof. UAM dr hab. Jakub Kępiński odniósł się w pierwszej kolejności do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 r. i podkreślił jej uniwersalność. Zauważył, że w ocenie twórców ustawy kreowała ona „bezwzględne prawa na przedsiębiorstwie”. Następnie prelegent odniósł się do obecnie obowiązującej ZNKU. Jego zdaniem ZNKU w chwili powstania była aktem nowoczesnym, zgodnym z przepisami międzynarodowymi i standardami europejskimi. Obecnie jednak, w szczególności w związku z implementacją dyrektywy 2005/29 o nieuczciwych praktykach rynkowych, regulacje przyjęte w przedmiotowej ustawie wymagają weryfikacji. Najlepszym rozwiązaniem, zdaniem prof. J. Kępińskiego, byłoby stworzenie jednego, spójnego aktu z zakresu nieuczciwej konkurencji. Wiązałoby się to z koniecznością oceny poszczególnych deliktów nieuczciwej konkurencji, w tym potrzeby ich utrzymania. Uzasadnione byłoby także „wyciągnięcie” poza ZNKU przepisów dotyczących ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 11 ZNKU). Przyjęcie bowiem, że obecna regulacja stanowi źródło prawa podmiotowego, stoi w sprzeczności z założeniami ZNKU, która co do zasady nie przyznaje żadnych praw podmiotowych.

Waga problemów podjętych podczas konferencji „Koncepcja prawa podmiotowego a potrzeby współczesnego obrotu prawnego” uzasadnia, zarówno w ocenie organizatorów, jak i referentów, rozwinięcie ich w odrębnej publikacji.

*Jakub Kępiński**

*Katarzyna Klafkowska-Wasniowska***

*Agnieszka Pyrzyńska****

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.4.48.11>

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3738-1818>, e-mail: jakub.kepinski@amu.edu.pl.

** Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-4164-979X>, e-mail: katarzyna.wasniowska@amu.edu.pl.

*** Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-0351-8396>, e-mail: agnieszka.pyrzyńska@amu.edu.pl.

„STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO”

RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY Z CZASOPISMEM W ROKU 2024

Recenzenci stali

prof. UJK dr hab. Janusz Gajda (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)
prof. UW r dr hab. Jan Gola (Uniwersytet Wrocławski)
prof. dr hab. Tadeusz Kocowski (Uniwersytet Wrocławski)
prof. dr hab. Józef Koredczuk (Uniwersytet Wrocławski)
prof. UKW dr hab. Radosław Krajewski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)
prof. Usz dr hab. Romuald Molski (Uniwersytet Szczeciński)
prof. UMK dr hab. Piotr Rączka (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
prof. dr hab. Joanna M. Salachna (Uniwersytet w Białymstoku)
prof. PW dr hab. Robert Suwaj (Politechnika Warszawska)
prof. PW dr hab. Anna Zalcewicz (Politechnika Warszawska)

Recenzenci *ad hoc*

prof. UMK dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
prof. UJ dr hab. Michał Biliński (Uniwersytet Jagielloński)
prof. PAN dr hab. Mateusz Błachucki (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie)
dr Aleksandra Bocheńska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
prof. UW dr hab. Piotr Bogdanowicz (Uniwersytet Warszawski)
dr Bartłomiej Chludziński (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
prof. UR dr hab. Anna Dąbrowska (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego)
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie)
prof. US dr hab. Wojciech Gonet (Uniwersytet w Siedlcach)
prof. dr hab. Joanna Haberko (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

- prof. INP dr hab. Adam Habuda (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie)
- prof. UAM dr hab. Elżbieta Hryniewicz-Lach (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- dr Magdalena Jaś-Nowopolska (Justus-Liebig Universität Gießen, Germany)
- dr Agnieszka Jankowska (T-Mobile Polska)
- prof. UW r dr hab. Elżbieta Klat-Górska (Uniwersytet Wrocławski)
- prof. UWM dr hab. Przemysław Krzykowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)
- prof. dr hab. Marek Kulik (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
- prof. UŚ dr hab. Danuta Kurzyna-Chmiel (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
- prof. dr hab. Daniel E. Lach (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UŚ dr hab. Dorota Łobos-Kotowska (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
- prof. UG dr hab. Anna Machnikowska (Uniwersytet Gdański)
- dr Piotr Marciniak (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie)
- prof. dr hab. Artur Mezgłowski (Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie)
- prof. dr hab. Tomasz Milej (Kenya University Nairobi, Kenya)
- prof. UAM dr hab. Joanna Mucha (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (Uniwersytet Jagielloński)
- prof. UMK dr hab. Paweł Nowicki (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
- dr hab. Marcin Olszak (Bankowy Fundusz Gwarancyjny)
- prof. URz dr hab. Jan Olszewski (Uniwersytet Rzeszowski)
- dr hab. Jerzy Parchomiuk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie)
- prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- dr hab. Agnieszka Piwowarczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
- prof. UR dr hab. Joanna Smarż (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego)
- dr hab. Tomasz Sroka (Uniwersytet Jagielloński)
- prof. UAM dr hab. Maksymilian Stanulewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UW r dr hab. Karolina Stopka (Uniwersytet Wrocławski)
- prof. UAM dr hab. Wojciech Szafrański (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski)
- dr hab. Piotr Szreniawski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
- prof. dr hab. Andrzej Twardowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
- prof. KUL dr hab. Grzegorz Tylec (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie)
- prof. UW dr hab. Piotr Wajda (Uniwersytet Warszawski)
- prof. UŚ dr hab. Anna Wierzbica (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
- prof. UG dr hab. Hanna Wolska (Uniwersytet Gdański)
- prof. dr hab. Lidia Zacharko (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
- prof. UG dr hab. Marcin Zieleniecki (Uniwersytet Gdański)

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY OPUBLIKOWANE W ROKU 2024

PAPERS AND OTHER TEXTS
PUBLISHED IN 2024

	Numer Strona	
	Number	Page
ARTYKUŁY		
PAPERS		
Ablewicz Joanna, Misje i cele instytucji kultury	3(47)	9
Missions and goals of cultural institutions		
Ablewicz Joanna, Wpływ administracji publicznej na funkcjonowanie instytucji kultury – aspekty organizacyjne.....	4(48)	37
Impact of public administration on the functioning of cultural Institutions – organizational aspects		
Behr Jolanta, Usługi wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka w prawie oświatowym	2(46)	9
Early child development support services in education law		
Biszczyk Małgorzata, Posiłkowe stosowanie przepisów prawa karnego w ramach odpowiedzialności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych.....	2(46)	95
The postulate of subsidiary application of criminal law principles and liability for administrative fines		
Borecki Paweł, Wykonanie i respektowanie polskiego Konkordatu z 1993 r. Wybrane zagadnienia w ujęciu krytycznym	4(48)	9
Implementation and respect of the Polish Concordat of 1993. Selected issues from a critical perspective		
Ćmiekiewicz Marta, Realizacja prawa do prywatności w rozumieniu poszanowania życia rodzinnego i wykonywania opieki rodzicielskiej w warunkach ubóstwa na gruncie wybranych norm prawa międzynarodowego publicznego i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka	1(45)	135

Implementation of the right to privacy in the context of respect for family life and the exercise of parental care in conditions of poverty under public international law and the European Convention on Human Rights		
Głaza-Jankowska Dorota, Rozwój technologii kwantowej: wyzwania i aspekty regulacyjne. Przegląd wybranych zagadnień prawnych	3(47)	55
Review of selected legal issues related to the development of quantum technology: challenges and regulatory aspects		
Kazimierski Damian, Wardecki Władysław, Czy klimatyzacja jest prawem człowieka? O odpowiedzialności państwa za przeciwdziałanie skutkom globalnego ocieplenia na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	3(47)	103
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		
Kiczka Karol, Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego	1(45)	9
EU determinants of public economic law		
Kocowska-Siekierska Elżbieta, Kocowski Tadeusz, Zadania gminy w zakresie ochrony zabytków ze szczególnym uwzględnieniem zabytków rezydencjonalnych.....	1(45)	37
Tasks of the municipality in the field of protection with monument particular emphasis on residential monuments		
Lewandowicz Maria, Kacprzak Marek, Poker w świetle ustawy o grach hazardowych i regulacji Unii Europejskiej	2(46)	59
Poker in light of the Gambling Act and European Union regulations		
Łozińska-Piekarska Agnieszka, Dąbrowski Tomasz, Przepadek zwierzęcia w świetle orzecznictwa sądowego – analiza przypadku i postulaty <i>de lege ferenda</i> w celu podniesienia ochrony prawnej zwierząt.....	1(45)	111
Animal forfeiture in the light of court jurisprudence – case study and <i>de lege ferenda</i> postulates to enhance the legal protection of animals		
Maćkowiak Karol, Przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech	4 (48)	59
Prerequisites for the participation of environmental organisations in environmental proceedings in Poland and Germany		
Marek-Bielawska Agnieszka, Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych.....	2(46)	75
State purchasing policy as the aim of public procurement		

Marek-Bielawska Agnieszka, Rola instrumentalna polityki zakupowej państwa	4(48)	135
The instrumental role of state procurement policy		
Nasiadka Łukasz, Potencjał mediacyjny spraw administracyjnych	4(48)	81
Mediation potential of administrative cases		
Sikora Marcin, Krytyczna analiza propozycji dekryminalizacji przestępstwa zniesławienia	4(48)	99
A critical analysis of the proposal to decriminalise the crime of defamation		
Szudejko Piotr, Realizacja prawa do diagnozy przez lekarza.....	1(45)	89
The patient's subjective right to a doctor's diagnosis		
Świdorski Krzysztof, Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego.....	1(45)	61
The constitutional model of custody for professions of public trust		
Trela Anna, Jakie publiczne prawo gospodarcze? Kontynuacja dyskusji wokół wartości i zasad	2(46)	37
What kind of public economic law? Continuing the discussion around values and principles		
Trela Anna, Sankcje za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji w świetle doktryny i orzecznictwa – głos w dyskusji	3(47)	39
Sanctions for the exclusion of forest land from production in the light of doctrine and case law – a voice in the discussion		
Wenerski Arkady, Zmiany umów w sprawie zamówień publicznych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2023 r	3(47)	85
Modification of public contracts in light of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 7 December 2023		

KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

Borecki Paweł, 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	3(47)	131
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		

- Jaworski Arkadiusz, Nieczytelność oświadczenia o stanie majątkowym jako przesłanka do stwierdzenia jego bezskutecznego złożenia..... 2(46) 127
 Illegibility of the declaration of financial interests as a premise for declaring its submission ineffective
- Kowalewski Mateusz, Strategia rozwoju gminy jako główne narzędzie służące do prowadzenia polityki rozwoju – analiza wybranych zagadnień..... 4 (48) 163
 Local development strategy as a form of conducting development policy – an analysis of the issue
- Księżski Krzysztof, Procedura finansowania zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 1(45) 159
 The procedure for financing public tasks carried out by non-governmental organizations under Art. 19a of the Act on Public Benefit Activities and Volunteering

Z ORZECZNICTWA

JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

- Lach Daniel Eryk, O procedurze i skutkach wycofania zaświadczenia A1 raz jeszcze. Glosa do wyroku TSUE z 16 listopada 2023, C 422/22 2(46) 145
 Once more about the procedure and consequences of the withdrawal of the A1 certificate. Gloss to the judgment of the Court of Justice of the European Union of November 16, 2023 in case C-422/22
- Jaworski Arkadiusz, Etyka administracji publicznej a funkcja edukacyjna sądów administracyjnych – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu administracyjnego z 15 lipca 2021 roku, sygn. akt III OSK 3869/21 1(45) 179
 Public administration ethics and the educational function of administrative courts – a partially critical commentary to the judgment of the Supreme Administrative Court of July 15, 2021, file ref. III OSK 3869/21

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

LITERATURE REVIEW

Przegląd polskich opracowań naukowych

Review of Polish literature

- Jachimowicz-Jankowska Paulina – Sebastian Gajewski, Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu

postępowania administracyjnego, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020	1(45)	201
Sebastian Gajewski – Pension proceedings. A study in administrative proceedings		
Jachimowicz-Jankowska Paulina – Paweł Daniel, Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym, seria Prawo w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023.....	2(46)	161
Paweł Daniel, Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik – Systemic changes in spatial planning law		
Jachimowicz-Jankowska Paulina – Dariusz Koźbiał, Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024	3(47)	153
Dariusz Koźbiał – The legal status of the profession of sworn translator		
Jachimowicz-Jankowska Paulina – Zuzanna Cupriak, Prawne pojęcie płci człowieka, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024.....	4(48)	179
Zuzanna Cupriak – The legal concept of human gender		

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Review of foreign law journals

Dąbrowska Anna – Kanstantsin Dzehtsiarou, Reforma procesu wyborczego sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „European Convention on Human Rights Law Review” 2023, no. 4(3).....	2(46)	172
Kanstantsin Dzehtsiarou – Reforming the Election Process of Judges of the European Court of Human Rights		
Dąbrowska Anna – Aleksandra Mężykowska, Utworzenie Rejestru Szkód – pierwszy element zapewnienia odpowiedzialności finansowej Rosji za agresję na Ukrainę, „European Society of International Law” 2023, vol. 12, iss. 3.....	2(46)	175
Aleksandra Mężykowska – Establishmen of the Registry of Damage – The first element in ensuring Russia’s financial accountability for the aggression against Ukraine		
Dąbrowski Karol – Veronika D’Evereux, Środowiskowy wymiar konfliktu izraelsko-palestyńskiego w kontekście prawa międzynarodowego publicznego – wybrane zagadnienia (K některým otázkám týkajícím se environmentální dimenze izraelsko-palestinského konfliktu v kontextu mezinárodního práva veřejného), „Acta Iuridica Olomucensia” 2023, vol. 18, no. 3.....	3(47)	163
Veronika D’Evereux – The environmental dimension of the Israeli-Palestinian conflict in the context of international public law – selected issues		

- Dąbrowski Karol – Alexandre Flückiger, Śledzenie ewolucyjnej ścieżki eksperymentalnego prawa od prawa porównawczego do regulacyjnych piaskownic, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2 3(47) 165
 Alexandre Flückiger – Tracing the Evolutionary Path Experimental Law: from Comparative Law to Regulatory Sandboxes
- Dąbrowski Karol – Daniel Klimovský, Silvana Secinaro, Martina Benzoni Baláž, Valerio Brescia, Budżetowanie partycypacyjne jako demokratyczna i zarządcza innowacja: najnowsze trendy i kierunki przyszłych badań, „Central European Journal of Public Policy” 2024, vol. 18, no. 1 4(48) 188
 Daniel Klimovský, Silvana Secinaro, Martina Benzoni Baláž, Valerio Brescia – Participatory Budgeting as a Democratic and Managerial Innovation: Recent Trends and Avenues for Further Research
- Dąbrowski Karol – Richard Pomahač, Sztuczna administracja publiczna – mit czy rzeczywistość?, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 2 4(48) 192
 Richard Pomahač – Artificial Public Administration – Myth or Reality
- Narożniak Agnieszka – José Vida Fernández, Sztuczna inteligencja w rządzeniu. Ryzyka i wyzwania algorytmicznego zarządzania w państwie administracyjnym, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2023, vol. 30, iss. 1 1(45) 221
 José Vida Fernández – Artificial Intelligence in Government: Risks and Challenges of Algorithmic Governance in the Administrative
- Narożniak Agnieszka – Leah Ndimurwino, Michaela Jahng, Skutki zmian klimatycznych w regionie Afryki Południowej a zjawisko bezpaństwowości, „African Human Mobility Review” 2022, vol. 8, no. 3 1(45) 223
 Leah Ndimurwino, Michaela Jahng – The Impact of Climate Change in the Southern African Region and Statelessness

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

REPORTS AND INFORMATION

- Baranowska Marta, Fiktus Paweł, Sprawozdanie z Międzynarodowej konferencji naukowej „«Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden». Freiheit und Unfreiheit in Mitteleuropa (vom Frühmittelalter bis 1989)” [„«Nikt nie może być trzymany w niewoli lub poddaństwie». Wolność i niewola w Europie Środkowej (od wczesnego średniowiecza do 1989 roku)”, Würzburg, 28–29 września 2023 r. 2(46) 179

- Report on the International Scientific Conference “«Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden». Freiheit und Unfreiheit in Mitteleuropa (vom Frühmittelalter bis 1989)” [“«No one may be held in slavery or serfdom». Freedom and bondage in Central Europe (from the early Middle Ages to 1989)”], Würzburg, September 28–29, 2023
- Dorożyński Tomasz, Marciniak Piotr, Sprawozdanie z Międzynarodowej konferencji naukowej „How Business Environment Institutions Contributed to Economic Development? Theoretical and Empirical Approach”, Łódź–Warszawa–Lublin, 16 listopada 2023 r. 2(46) 183
- Report on the International Scientific Conference “How Business Environment Institutions Contributed to Economic Development? Theoretical and Empirical Approach”, Lodz–Warsaw–Lublin, November 16, 2023
- Kępiński Jakub, Kłafkowska-Waśniowska Katarzyna, Pyrżyńska Agnieszka, Sprawozdanie z konferencji poświęconej pamięci Profesor Aurelii Nowickiej „Koncepcja prawa podmiotowego a potrzeby współczesnego obrotu prawnego”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 18 października 2024 r. 4(48) 195
- Report on the conference in memory of Professor Aurelia Nowicka “The concept of subjective law and the needs of contemporary legal transactions”, held at the Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań, 18 October 2024
- Mielczarek-Mikołajów Justyna, Raduła Michał, Sprawozdanie z realizacji fazy A projektu badawczego GOSPOSTRATEG... 3(47) 173
- Report on the implementation of phase A of the GOSPOSTRATEG research project
- Wolska Hanna, Jaś-Nowopolska Magdalena – Sprawozdanie z Międzynarodowej konferencji naukowej „Interes publiczny jako znacznik wpływu państwa na gospodarkę i finanse”, Gdańsk, 26–27 października 2023 r. 1(45) 225
- Report on the International Scientific Conference “Public interest as a marker of the state’s influence on economy and finance”, Gdańsk, 26–27 October 2023
- Wolska Hanna, Jaś-Nowopolska Magdalena, Sprawozdanie z Konferencji jubileuszowej prof. dr. hab. Andrzeja Powałowskiego „Od aksjologii i zasad do systemu publicznego prawa gospodarczego” Gdańsk, 12 kwietnia 2024 r. 3(47) 167
- Report on the Prof. Andrzej Powałowski Jubilee Conference – “From Axiology and Principles to the System of Public Economic Law”, Gdańsk, 12 April 2024

ISSN (Online) 2720-2445

ISSN (Print) 2300-3936



9 772720 244408 04