



Studia Prawa Publicznego

Sposób cytowania: „Studia Prawa Publicznego”

Redakcja czasopisma

Naukowa Rada Doradcza

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

Rada Redakcji

Redaktor naczelny: Krystyna Wojtczak

Sekretarz: Anna Trela

Redaktor wspomagający: Przemysław Wojtczak

Członkowie Rady Redakcji

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

Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyśko

Redaktorzy językowi

Urszula Jagiełło (język polski)

Rob Pagett (język angielski)

Adres Redakcji

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



Studia Prawa Publicznego

2025 • NR 3 (51)

UNIWERSYTET
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



POZNAŃ 2025

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2025



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

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki
EWA WĄSOWSKA

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

Redaktor
MARZENA URBAŃCZYK
Redaktor techniczny i łamanie komputerowe
REGINALDO CAMMARANO

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

Wersja pierwotna czasopisma: elektroniczna

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

Ark. wyd. 13,0. Ark. druk. 13,25
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

RADOSŁAW KRAJEWSKI, <i>Wolnościowe podejście do pornografii i penalizacja niektórych jej postaci</i>	9
ADAM BOJARSKI, <i>Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	31
SZYMON JERZY WALTER DE WALTHOFFEN, <i>Wykonywanie diagnostyki i podejmowanie decyzji diagnostycznej w świetle przepisów prawa</i>	53
JOANNA ABLEWICZ, <i>Kultura organizacyjna w instytucjach kultury</i>	87
NATALIA BIĘDZIO, <i>Prawo nabycia nieruchomości leśnych a przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową na gruncie ustawy o lasach</i>	111
AGNIESZKA URBAN, <i>Działalność nieewidencjonowana małoletnich a prawa konsumentów</i>	129
AGATA CZERWIŃSKA, <i>Procedura zatrzymania sprawcy jako element wykonywania zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej</i>	149

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

CHRYSTIAN SZPILSKI, <i>Niekonstytucyjność odwołań do „przepisów o ruchu drogowym” w zakresie obowiązku podatkowego oraz zwolnień w podatku od środków transportowych</i>	179
--	-----

III. Z ORZECZNICTWA

WOJCIECH ZACHARIASZ, <i>Zmiany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawie dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym</i>	191
--	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Jiří Vodička, <i>Transforming Czech cities into green cities: Legal frameworks for urban biodiversity and heat management</i> (Przekształcenie miast czeskich w zielone miasta. Ramy prawne dla miejskiej bioróżnorodności oraz ochrony przed upałami), „The Lawyer Quarterly” 2024, vol. 14, no. 4 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	203
--	-----

Jana Prchalová, <i>Právní úprava ochrany před invazními druhy rostlin a živočichů v ochraně přírody</i> (Prawne regulacje ochrony przyrody przed inwazyjnymi gatunkami roślin i zwierząt), „Právníkové listy” 2024, č. 1 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	205
---	-----

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z konferencji „Między estetyką a rzeczywistością”, Poznań, 22–23 maja 2025 r. (opr. RENATA KAMIŃSKA)	207
---	-----

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

RADOSŁAW KRAJEWSKI, <i>A libertarian approach to pornography and penalization of some its forms</i>	9
ADAM BOJARSKI, <i>Prohibition of the propagation of communism or any other totalitarian system by monuments under the so-called 'Decommunization Act' in light of the case law of administrative courts</i>	31
SZYMON JERZY WALTER DE WALTHOFFEN, <i>Performing diagnostics and making diagnostic decisions in the light of legal regulations</i>	53
JOANNA ABLEWICZ, <i>Organisational culture in cultural institutions</i>	87
NATALIA BIEDZIO, <i>The right to acquire forest property and the transformation of an entrepreneur into a capital company under the Forests Act</i>	111
AGNIESZKA URBAN, <i>Unregistered business activity of minors vs consumer rights</i>	129
AGATA CZERWIŃSKA, <i>The procedure for detaining the perpetrator as an element of performing public tasks in the field of counteracting domestic violence</i>	149

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

CHRYSTIAN SZPILSKI, <i>Unconstitutionality of references to "road traffic regulations" in the scope of tax liability and exemptions in the transport vehicle tax</i>	179
--	-----

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

WOJCIECH ZACHARIASZ, <i>Developments in the case law of the administrative courts on access to identity card documentation</i>	191
--	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Jiří Vodička, <i>Transforming Czech cities into green cities: legal frameworks for urban biodiversity and heat management</i> , "The Lawyer Quarterly" 2024, vol. 14, no. 4 (by KAROL DĄBROWSKI)	203
Jana Prchalová, <i>Právní úprava ochrany před invazními druhy rostlin a živočichů v ochraně přírody</i> , "Právnícké listy" 2024, č. 1 (by KAROL DĄBROWSKI)	205

V. REPORTS AND INFORMATION

Report on the conference "Between Aesthetics and Reality", Poznań, 22–23 May 2025 (by RENATA KAMIŃSKA)	207
---	-----

I. ARTYKUŁY

Radosław Krajewski*

Wolnościowe podejście do pornografii i penalizacja niektórych jej postaci

A libertarian approach to pornography and penalization
of some its forms

Abstract. In the current state of the law, access to pornography is based on a freedom formula, as adults can view it if they wish. However, this does not apply to the presentation of pornographic content in public in such a way that could force viewing it on a person who does not wish to do so, as well as such content involving minors, with the presentation of violence and with the use of an animal. Both the libertarian approach to pornography and the criminalisation of these forms of pornography have different justifications, and the main aim of this study is to analyse and present them. They are relevant for a correct understanding of the scope of this criminalisation and, consequently, for the practice of criminal prosecution and justice. After all, acquaintance with pornographic content, its production and distribution is an area that is important both practically and dogmatically, yet these issues elude comprehensive cognition with an unjustified assumption of their clarity related to their established status in criminal law. There is therefore a need to reflect on them, both in terms of the scope of the regulation and in terms of the desired changes to it, which is the purpose of this study. In terms of the scope of the subject matter, the study attempts to provide a comprehensive picture of criminalisation in this area, but with the necessary limitations in terms of volume due to the study only taking the form of an article. In doing so, it aims to provide an original perspective on pornography.

Keywords: pornography – pornographic content – crime – criminalization – penalization

* Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz, Poland | Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3413-2955>, e-mail: radekkrajewski@vp.pl.

Wprowadzenie

Problematyka pornografii jest istotna tak w perspektywie społecznej, jak i dogmatycznej na gruncie prawa karnego, które – co warto podkreślić – przeszło ewolucję w podejściu do tego zagadnienia. O ile bowiem w polskich kodeksach karnych obowiązujących w przeszłości zachowania związane z pornografią traktowane były dość rygorystycznie, to aktualny ustawodawca reprezentuje wolnościowe podejście do niej, jednak z konieczną penalizacją niektórych jej postaci. Celem niniejszego opracowania jest analiza tych zmian (ich istoty oraz pewnych szczegółów) wraz z odniesieniem ich do najważniejszych ustaleń doktryny prawa karnego oraz ich oceną. Pozwoli to spojrzeć na pornografię w sposób odmienny, a jednocześnie holistyczny w ujęciu regulacji polskiego prawa karnego.

1. Pojęcia „pornografia” i „treści pornograficzne”

Pojęcie „pornografia” wywodzi się od greckiego słowa *porne*, oznaczającego nierządnicę, oraz *graphos*, które oznacza pisać, opisywać. Etymologicznie „pornografia” oznacza więc opisywanie lub przedstawianie w formie wizualnej zachowań nierządnych, sprośnych, które naruszają obyczajność¹.

Jednak precyzyjne określenie tego terminu, w szczególności w formie jego ustawowej definicji, nie jest możliwe. W konsekwencji to, czy konkretna prezentacja czy ekspozycja ma charakter pornograficzny lub nie, musi podlegać ocenie z uwzględnieniem tego, że dotyczy ona zachowania seksualnego naruszającego obyczajność. Jest ona, podobnie jak pornografia, wprawdzie kategorią niejednoznaczną, ale odnoszącą się do dominujących w społeczeństwie reguł postępowania, których naruszanie prowadzić może do zakłopotania, a nawet do wstrętu u przeciętnych odbiorców². Odrzucić tym samym trzeba wszelkie próby wiązania treści pornograficznych z zamiarem wywołania podniecenia płciowego u odbiorców przez sprawcę, gdyż cel jego działania nie może przesądzać o jego odpowiedzialności karnej w związku z pornografią. Nie do

¹ A. Marek, V. Konarska-Wrzošek, *Prawo karne*, Warszawa 2019, s. 557.

² R. Krajewski, *Pornografia jako przedmiot czynności wykonawczych przestępstw z nią związanych*, w: *Doprawdy litość to zbrodnia. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Bogusława Sygita*, pod red. B. Hołysta et al., Łódź 2018, s. 299.

przyjęcia są także propozycje ujmowania pornografii z jej potencjałem wywołania takiego podniecenia u przeciętnego odbiorcy. Nie sposób bowiem byłoby uchwycić w tym zakresie jakąkolwiek obiektywną miarę, poza tym podniecenie takie, samo w sobie, nie jest przecież czymś złym. Zatem – nawet jeśli ktoś lub coś zmierza do jego wywołania, a odbiorca tego zamierzenia to akceptuje, a nawet inicjuje, to prawo karne w żaden sposób nie powinno na takie zachowania reagować.

Pamiętać przy tym trzeba o konieczności uwzględniania obecnej obyczajowości przy ocenie, czy dany przedmiot ma charakter pornograficzny³, ponieważ ulega ona przemianom w szerszym kontekście zmian odnośnie do seksualności i wszystkiego, co z nią związane. Być może zatem to, co przed laty uważane było za „pornograficzne”, aktualnie zupełnie jako takie nie byłoby odebrane. Oznacza to, że jedynie aktualne kryteria obyczajności i jej naruszeń w kontekście ekspozycji pornograficznych mogą mieć przesądzające znaczenie dla przedmiotowych ocen, ale należy zauważyć, że i to nie jest oczywiste. Przykładem może być kalendarz z wizerunkiem nagiej dziewczyny powieszony w warsztacie samochodowym, który nie wywiera żadnego negatywnego wrażenia na młodszych jego klientach, a jednocześnie może być kłopotliwy w odbiorze dla klientów starszych. W tym kontekście problem jest jeszcze szerszy: na ile za treści pornograficzne należy uznawać także treści erotyczne? Wizerunek nagiej dziewczyny jest wszak treścią erotyczną, a pornograficzny charakter mają przede wszystkim – ale nie tylko – ekspozycje nagich ciał ludzi z uwidocznieniem ich narządów płciowych w ich funkcjach seksualnych.

Bardziej dogłębne analizy, co jest, a co nie jest treścią pornograficzną, nie tylko wykraczałyby poza ramy niniejszego opracowania, lecz także nie przyniosłoby wiążących rozstrzygnięć dogmatycznych mogących być użytecznymi dla praktyki stosowania prawa karnego. Ustalenia takie muszą bowiem zapadać na kanwie konkretnych spornych przypadków, gdyż co do zasady wiemy, co jest, a co nie jest treścią pornograficzną. Dlatego też dość wskazać za M. Filarem, że w pierwszych szesnastu wiekach nowożytnej cywilizacji nie było jakichkolwiek prawnokarnych reglamentacji wizualnych i literackich prezentacji płciowości człowieka. Po raz pierwszy regulację taką wprowadzono w Austrii w 1642 r., Anglia wprowadziła ją w 1727 r., a Francja w 1791 r. Nasilenie kampanii

³ J. Wojciechowski, *Kodeks karny z krótkim komentarzem praktycznym*, Rawa Mazowiecka 1994, s. 209.

antypornograficznej przypadło na koniec XIX w. i początek XX w., kiedy to większość państw wprowadziła antypornograficzne przepisy do swoich ustawodawstw. W Polsce prawnokarna reglamentacja pornografii pojawiła się za pośrednictwem państw zaborczych, którą co do istoty przejął polski ustawodawca⁴.

2. Podejście do pornografii w Kodeksie karnym z 1932 r.

Kodeks karny z dnia 11 lipca 1932 r.⁵ w art. 214 § 1 stanowił, że „[k]to rozpowszechnia pisma, druki, wizerunki lub inne przedmioty mające charakter pornograficzny, podlega karze aresztu do lat 2”. Zgodnie z § 2 tego artykułu „[t]ej samej karze podlegał, kto w celu rozpowszechnienia takie pisma, druki, wizerunki lub przedmioty sporządzał, przechowywał lub przewoził”.

Jak pisał twórca tego kodeksu J. Makarewicz, „[p]ornografia obliczona jest na podniecenie pobudliwości płciowej”, zastrzegając, że „[d]zieła sztuki plastycznej działają niejednokrotnie pobudzająco na popęd płciowy osób młodych lub szczególnie wrażliwych”, czego przykładem była „[w]ystawa nagich ciał kobiecych na jednej z wystaw w Paryżu, która nie miała na celu wywołania wyższej pobudliwości”. Jednak „[h]andlarze fotografiami tzw. aktów liczą na to, że właśnie wzmożona pobudliwość u kupujących spowoduje szybszy obrot towarami”. Autor ten dostrzegał przy tym, że dla bytu tego przestępstwa konieczny jest zamiar sprawy w postaci „wywołania pobudliwości”, ale „[w] praktyce trudna była sprawa dowodu istnienia tego zamiaru, gdyż zmiana pojęć etycznych w dziedzinie życia płciowego, wprowadzenie kultu nagiego ciała jako żywego dzieła sztuki ułatwia sprawcy zasłanianie się brakiem zamiaru tego rodzaju”⁶. Na konieczność odróżniania treści pornograficznych od dzieł sztuki zwracał także uwagę M. Siewierski, pisząc, że „[p]rzy rozstrzyganiu kwestii, czy dane pismo, druk lub wizerunek ma charakter pornograficzny, należy zwracać uwagę na subiektywny nastrój woli sprawcy, który odbija się w samym dziele. Z samego bowiem dzieła wynika, czy autorowi chodziło przede wszystkim o stworzenie dzieła sztuki, a więc o osiągnięcie efektu artystycznego, czy też o wywołanie

⁴ M. Filar, *Przestępstwa seksualne w polskim prawie karnym*, Toruń 1985, s. 112.

⁵ Dz.U. 1932 Nr 60, poz. 571.

⁶ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 308–309.

podniecenia płciowego”⁷. Niewątpliwie więc wówczas zmagano się z odróżnianiem tego, co było sztuką, a co pornografią, co także aktualnie może mieć praktyczne znaczenie (jednak szersze omówienie tego tematu nie mieściłoby się w zasadniczym przedmiocie niniejszych rozważań). Nadto nie jest tak, że każda ekspozycja pornograficzna, która jedynie w intencji jej twórcy miałaby być sztuką, jest nią w istocie, w konsekwencji korzystając z przywileju kontratypizacji.

Warto zaznaczyć, że w omawianym okresie podejście do pornografii było dalekie od wolnościowego i związane było z moralnością publiczną i jej ochroną poręczaną przez zakaz rozpowszechniania treści pornograficznych. Jak pisał wtedy J. Macko, „[c]elem zwalczania pornografii jest ochrona moralności publicznej przed niebezpieczeństwem obrazy. Z punktu widzenia etycznego już samo puszczenie w obieg pornografii, chociażby jej nikt nie widział i nie czytał, jest karygodnym nawet wówczas, gdyby sprawca miał inny zamiar niż cele nierządu”. Jednocześnie autor ten zauważał, że „[p]rzestępcza działalność polega na rozpowszechnianiu pornografii, szczególnie między osobami nieletnimi, chociażby ona dla dojrzałych nie przedstawiała większego niebezpieczeństwa”⁸. Zatem oprócz ochrony moralności publicznej dostrzegał on potrzebę ochrony małoletnich przed szkodliwymi dla nich treściami pornograficznymi.

3. Regulacja pornografii w Kodeksie karnym z 1969 r.

Kodeks karny z dnia 19 kwietnia 1969 r. przejął prawie dosłownie, z innym jedynie zagrożeniem karami, regulację pornografii znaną Kodeksowi karnemu z dnia 11 lipca 1932 r.⁹ W art. 173 § 1 stanowił on, że „[k]to rozpowszechnia pisma, druki, fotografie lub inne przedmioty mające charakter pornograficzny, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny”. W § 2 tego artykułu ustawodawca przewidział, że „[t]ej samej karze podlega, kto w celu rozpowszechnienia takie pisma, druki, fotografie lub przedmioty sporządza, przechowuje, przenosi, przesyła lub przewozi”. Pornograficzne „wizerunki” zastąpiono więc „fotografiami”, a nadto rozszerzono katalog czynności sprawczych polegających na przygotowaniu do rozpowszechniania materiałów pornograficznych.

⁷ M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, Warszawa 1958, s. 284.

⁸ J. Macko, *Nierząd jako choroba społeczna*, Warszawa 1938, s. 75–76.

⁹ Dz.U. 1969 Nr 13, poz. 94 ze zm.

Jak wskazał na gruncie tej regulacji M. Filar, „[r]acjonalizacja penalizacji rozpowszechniania pornografii jest zadaniem trudnym, zwłaszcza po upadku tezy o związku przyczynowym między konsumpcją pornografii a zachowaniami przestępczymi, co przez długi czas uznawano za podstawę takiej penalizacji. Elementem, na którym można by ewentualnie penalizację tę oprzeć, jest funkcjonujący w naszym kręgu kulturowym kanon obyczajowy zakazujący publicznych prezentacji o treści erotycznej. Jego naruszenie wywołać może u znacznej liczby osób, ze względu na utrwalone kulturowe schematy reagowania, nieprzyjemne uczucie tzw. wstydu seksualnego, będącego w swej istocie zamaskowaną formą strachu przed negatywną oceną środowiska. Wywołanie tego nieprzyjemnego uczucia poprzez konfrontację ze stymulatorem psychoseksualnym, na którą dana osoba nie ma w określonym momencie ochoty, narusza jej prawo do spokojnego życia, wolnego od prób emocjonalnego dystrybuowania ze strony innych osób. W tym ujęciu jednak racjonalizacja ta opiera się raczej na elementach wolnościowych niż czysto obyczajowych”¹⁰. Ten wybitny znawca problematyki przestępstw seksualnych jednocześnie podkreślał, że ze względu na postępujące zmiany kulturowe w świadomości społecznej przestępstwo z art. 173 k.k. schodziło na coraz dalsze marginesy wymiaru sprawiedliwości, gdyż skazania za nie mieściły się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia w liczbie kilkunastu rocznie. Jednocześnie polityka karania za nie była liberalna, dominowała bowiem orzekana za nie kara grzywny i to w niższych niż wyższych kwotach. Doprowadziło to M. Filara do wniosku o potrzebie depenalizacji tego przestępstwa, gdyż – jak uważał – jego „[p]enalizacja nie służy żadnym zasługującym na ochronę prawnokarną dobrom i w efekcie wyzwała jedynie mechanizm «zakazanego owocu» z wszelkimi jego szkodliwymi następstwami”. Argumentował to także tym, że „[z]organizowany rynek pornograficzny na jakąkolwiek znaczącą skalę w Polsce nie istnieje. Ewentualne ograniczone rozpowszechnianie ma charakter całkowicie amatorski, zaś odbiorcy nie tylko nie czują się dotknięci na wolności w sensie ochrony przed niechcianymi molestacjami, lecz wręcz usilnie zabiegają o takie molestacje. Ochrona nieletnich przed mogącymi mieć niepożądane następstwa konfrontacjami z pornografią jest zapewniona w realnych kryminologicznie ramach przez art. 176

¹⁰ M. Filar, *Przestępstwa w dziedzinie stosunków seksualnych*, w: *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, pod red. I. Andrejewa, L. Kubickiego, J. Waszczyńskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 212–213.

k.k., gdyż praktycznie szkodliwe konfrontacje tego typu przybierają postać demonstrowania nieletnim wizerunków pornograficznych przez niezrównoważonych seksualnie osobników celem dokonania czynów mieszczących się w kontekście art. 176 kk. Ochrona osób, które nie życzą sobie niespodziewanej i niechcianej konfrontacji ze stymulatorem psychoseksualnym, jest zaś zapewniona przez art. 141 k.w.”¹¹. Postulat ten był dlatego odważny na czas, w którym M. Filar go sformułował, że sugerował całkowitą dekryminalizację pornografii w relacji do jednak rygorystycznego nastawienia do niej ustawodawcy. Chociaż M. Filar postulował dekryminalizację „wszelkiej pornografii”, to – jak się wydaje – poza tymi jej postaciami, które powinny być zabronione, a co uwzględnia aktualne polskie ustawodawstwo karne.

Regulacja Kodeksu karnego z 1969 r. odnośnie do pornografii okazała się w praktyce nieprzydatna także według A. Marka. Wskazał on, że do karalności za rozpowszechnianie pornografii dochodziło jedynie wyjątkowo, a „[o]gólne sformułowanie dotyczące rozpowszechniania «wszelkiej pornografii» wobec niemożności ścisłego zdefiniowania desygnatów pojęcia pornografii nie mogły służyć właściwej realizacji funkcji prawa karnego”, jak też nie były i nie byłyby, gdyby powrócono do takiej formuły karalności, „[s]łuszne w państwie liczącym się z wolą jednostki, a ponadto nie nadają się do wyegzekwowania w praktyce”. Nadto podniósł on, że badania wykazały brak wpływu dostępu do pornografii na przestępczość seksualną, a nawet, że kontakt z pornografią obniża nasilenie takiej przestępczości, pozwalając niektórym osobom rozładować napięcie seksualne, chociaż jest też tak, że korzystanie z tzw. twardej pornografii sprzyja wzrostowi zachowań agresywnych¹².

Szerszej analizy argumentów za dostępnością pornografii i przeciwko niej dokonał J. Warylewski. Jako badacz mający szczególne naukowe zasługi w zakresie wiedzy o przestępstwach seksualnych wskazał, że „[g]dy usystematyzujemy podstawowe zarzuty wysuwane przeciwko pornografii, otrzymamy następującą listę: konsumpcja pornografii jest jedną z przyczyn popełniania przestępstw seksualnych; konsumpcja pornografii prowadzi do efektów uzależnienia, eskalacji w znaczeniu poszukiwania coraz bardziej drastycznych czy wyrazistych materiałów, znieczulenia, naśladownictwie w sensie tendencji do wcielania w życie; produkcji pornografii towarzyszą akty seksualnej agresji skierowane

¹¹ Ibidem, s. 217–218.

¹² A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 501, 503.

wobec biorących w nich udział; pornografia przekazuje fałszywy obraz ludzkiej seksualności; pornografia ma negatywny wpływ na psychikę dzieci; pornografia dziecięca prowadzi do bezpośredniego krzywdzenia dzieci w trakcie produkcji i jest wykorzystywana do nawiązywania kontaktów pedofilskich¹³. Jednocześnie był on zdania, że nie sposób przyjąć za mające szersze znaczenie to, że niekiedy sprawcy zgwałceń nie stronili od pornografii. Dostrzegał też pozytywne jej cechy, jak w szczególności dostarczanie wiedzy na temat technik seksualnych oraz wykorzystywanie materiałów pornograficznych przez seksuologów leczących pacjentów.

Pozytywnych skutków pornografii nie dostrzega A. Szuba-Boroń. Autorka ta wskazuje, że badania poświęcone wpływowi pornografii na przestępczość potwierdzają taki związek, choć są i takie, z których wynika, że związku takiego nie ma. Pisze ona, że „[k]ryminolodzy łączą pornografię z przestępczością na wiele sposobów, obejmując: taktyki przymusu, w tym handel ludźmi, które mogą być stosowane do zmuszania kobiet i dzieci do udziału w obrazach pornograficznych; stopień, w jaki pornografia stanowi bezpośrednio lub pośrednio przemoc seksualną wobec kobiet i dzieci; nielegalną dystrybucję materiałów pornograficznych, szczególnie w Internecie”¹⁴. Dodaje, że pornografia utrzymuje nierówność płci, uprzedmiotawia kobiety, w konsekwencji mogąc prowadzić do utrzymywania kontroli nad nimi we wszystkich przestrzeniach społecznego funkcjonowania. Niewątpliwie treści pornograficzne są z większym udziałem czy nawet wykorzystaniem kobiet, a częściej ich konsumentami są mężczyźni.

Na degradację przez pornografię w większym stopniu kobiet niż mężczyzn zwracał także uwagę R. Tokarczyk. Według niego „[m]ożna wskazać cztery główne zasady legalnego kontrolowania, czy też cenzurowania pornografii. Według zasady szkodliwości określone zachowanie – w naszym przypadku pornografia – może być ograniczane, jeśli może wyrządzić szkodę innym. Zgodnie z zasadą agresywności zachowanie może być kontrolowane jeśli jest agresywne wobec innych. W myśl zasady paternalizmu należy powściągać zachowania grożące wyrządzeniem szkody osobom niepełnoletnim i ograniczonym umysłowo. Wreszcie zasada legalizmu głosi, że prawo może kontrolować zachowania niemoralne”. Dlatego też „[z]agrożenie wystąpienia szkody

¹³ J. Warylewski, *Nierządne rysunki*, w: *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, pod red. J. Zajądło, Warszawa 2008, s. 50–51.

¹⁴ J. Widacki et al., *Kryminologia*, Warszawa 2022, s. 334.

i agresywności wystarcza dla określenia jej granic za pomocą norm prawnych z wykorzystaniem jednej z dwóch możliwości. Pierwsza może przybierać formę zapobiegania powstawaniu i krzewieniu treści pornograficznych. Druga odznacza się restrykcyjnym charakterem, a więc uznawaniem określonych treści za pornograficzne i związanych z nimi zachowań za przestępcze¹⁵.

4. Ujęcie pornografii w Kodeksie karnym z 1997 r.

Drugą drogą wskazaną przez R. Tokarczyka poszedł polski ustawodawca w obowiązującym Kodeksie karnym z dnia 6 czerwca 1997 r.¹⁶ Jego art. 202 – po kilku nowelizacjach – stanowi:

§ 1. Kto publicznie prezentuje treści pornograficzne w taki sposób, że może to narzucić ich odbiór osobie, która tego sobie nie życzy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. (uchylony).

§ 3. Kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwala lub sprowadza, przechowuje lub posiada albo rozpowszechnia lub prezentuje treści pornograficzne z udziałem małoletniego albo treści pornograficzne związane z prezentowaniem przemocy lub posługiwaniem się zwierzęciem, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15.

§ 4. Kto utrwala treści pornograficzne z udziałem małoletniego, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4a. Kto przechowuje, posiada lub uzyskuje dostęp do treści pornograficznych z udziałem małoletniego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 4b. Kto produkuje, rozpowszechnia, prezentuje, przechowuje lub posiada treści pornograficzne przedstawiające wytworzony albo przetworzony wizerunek małoletniego uczestniczącego w czynności seksualnej podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 4c. Karze określonej w § 4b podlega, kto w celu zaspokojenia seksualnego uczestniczy w prezentacji treści pornograficznych z udziałem małoletniego.

§ 5. Sąd może orzec przepadek narzędzi lub innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstw określonych w § 1–4b, chociażby nie stanowiły własności sprawcy.

Penalizowane są więc tylko niektóre postaci pornografii, tj. po pierwsze publiczne jej prezentowanie w taki sposób, że może to narzucić

¹⁵ R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Kraków 2000, s. 129–130.

¹⁶ Dz.U. 2025, poz. 383, dalej „k.k.”.

odbiór osobie, która sobie tego nie życzy, po drugie zabronione pod groźbą kary są wszelkie aktywności związane z pornografią z udziałem małoletnich, po trzecie prawo karne zabrania pornografii z prezentowaniem przemocy i po czwarte z posługiwaniem się zwierzęciem.

Zatem pornografia jako taka – poza tymi czterema przypadkami – jest dozwolona w sensie jej produkcji, dystrybucji, gromadzenia oraz zapoznawania się z nią. Rację ma więc L. Gardocki, że „[p]rzedsięwzięcia związane z rozpowszechnianiem pornografii są przykładem na zmienność ocen społecznych co do karygodności pewnych czynów”¹⁷, gdyż ustawodawca przeszedł ewolucję od całkowitego zakazu pornografii do kryminalizacji niektórych jej postaci, w szczególności tzw. twardej pornografii. Jest bowiem tak, jak wskazuje M. Mozgawa, że aktualny ustawodawca oparł konstrukcję odniesienia do pornografii „[n]a całkowicie wolnościowej racjonalizacji, zakładając bezkarność dowolnego kontaktu dorosłego człowieka z pornografią. Ta wolnościowa koncepcja nie ma jednak zastosowania w przypadku małoletnich oraz tzw. pornografii twardej”¹⁸.

Zmianę tę należy oceniać pozytywnie z następujących powodów. W demokratycznym państwie prawa należy szanować różnorodność obywateli, w tym odnośnie do woli lub jej braku korzystania z dóbr, z którymi chcą mieć kontakt tylko niektóre osoby, a inne nie mają takiego życzenia, przy założeniu, że dobra te dla jednych mają wartość pozytywną, inni zaś oceniają je negatywnie, a pozostali pozostają wobec nich obojętni. Jeśli korzystanie z nich nie wiąże się z negatywnymi następstwami dla innych lub z ryzykiem takich negatywnych następstw, to powinno być ono dozwolone, poza wyjątkami uwzględniającymi inne dobra, w szczególności zdrowie i życie ludzi, które czasami musi być chronione nawet wbrew woli ich dysponentów. Zasada taka odnosi się w szczególności do dostępu do alkoholu, którego ewentualne pozytywne przymioty ustępują przed negatywnymi skutkami jego spożywania, zwłaszcza w nadmiarze, a jednak jest on powszechnie dostępny z pewnymi jedynie ograniczeniami, w tym co do wieku oraz czasu nabycia w niektórych miejscach oraz jego w nich spożywania. Analogicznie rzecz ma się z dostępem do papierosów, które palą tylko niektórzy, a inni nie są nimi zainteresowani, w tym ze względów zdrowotnych.

¹⁷ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2023, s. 290.

¹⁸ M. Mozgawa, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2023, s. 815.

Podobnie można rozpatrywać aktywność ludzi w sprawach związanych z seksualnością. Jedni zachowują wierność małżeńską czy partnerską, a inni wybierają swobodę w tym zakresie; niektórzy korzystają z usług osób zajmujących się prostytutką, a inni nie są tym zainteresowani; niektórzy uprawiają seks w tradycyjnych jego wymiarach, a inni dostrzegają potencjał jego uatrakcyjnienia choćby z wykorzystaniem technik sadomasochistycznych. Odniesienia takie można by mnożyć, co dlatego nie miałoby sensu, że nie dostarczyłoby kolejnych argumentów ku temu, że tak samo jak wszystkie osoby z powyższych przykładów wybierają to, co im pasuje, tak samo jedni chcą, a inni nie mają takiej woli być konsumentami treści pornograficznych. Gdy czynią to dobrowolnie i treści te nie obejmują zabronionych przez prawo karne postaci pornografii, to zastosowanie w takich przypadkach ma reguła *volenti non fit iniuria*, a w razie wątpliwości, również odnośnie do szerszej wolnościowej perspektywy dopuszczalności pornografii, trzeba odwołać się do zasady *in dubio pro libertate*.

Argumenty o szkodliwości kontaktu z pornografią dla dorosłych jej odbiorców, jeśli w ogóle taka szkodliwość lub jej ryzyko istnieje, nie wytrzymują starcia z wolnością, w ramach której osoby dorosłe podejmują niekiedy różne niebezpieczne zachowania. Ich przykładem może być szybka jazda motocyklem czy wspinaczka wysokogórska. Nadmierny – cokolwiek miałoby to znaczyć – kontakt z treściami pornograficznymi prowadzić może do uzależnienia od nich, co nie różni się od uzależnienia od alkoholu, hazardu czy korzystania z zasobów internetowych. Koszty społeczne tych uzależnień, zwłaszcza od alkoholu, są wyższe od tych, jakie nieść może za sobą uzależnienie niektórych konsumentów od pornografii.

Dlatego też dopuszczalność utrwalania treści pornograficznych, ich dystrybuowania, w tym w Internecie, jak i zapoznavania się z nimi jest rozwiązaniem rozsądnym, a prohibicja w tym zakresie byłaby nieskuteczna w myśl zasady, że „zakazany owoc smakuje lepiej”, przy – w istocie – bezsensowności ścigania sprawców oraz zupełnie niewspółmiernych kosztach takiego ścigania do jakkolwiek rozumianych efektów. Czymś jednak zupełnie innym, a tym samym potrzebnym i zrozumiałym, są zakazy dotyczące pornografii sformułowane w aktualnym prawie karnym.

Art. 202 § 1 k.k. kryminalizuje publiczne prezentowanie treści pornograficznych w taki sposób, że może to narzucić odbiór osobie, która sobie tego nie życzy. Według J. Warylewskiego i K. Nazar przepis ten

„[c]hroni przede wszystkim wolność seksualną w postaci prawa do życia wolnego od uczucia wstydu seksualnego i jednocześnie uznaje prawo do zapoznawania się z pornografią”, przy czym „[u]czucie wstydu seksualnego obejmuje takie odczucia jak zakłopotanie czy zażenowanie, nazywane często zgorszeniem. Uczucie to może być skojarzone z wystąpieniem poczucia winy, poniżenia i strachu, a nawet z odczuciem naruszenia dóbr osobistych, w szczególności godności”. Ich zdaniem „[u]czucie wstydu seksualnego może naruszać pewną sferę wolności u odbiorcy prezentacji o treści pornograficznej”¹⁹. Podobnie widzi to S. Hypś, a mianowicie, że dobrem chronionym jest tu „[p]rzede wszystkim wolność seksualna człowieka w znaczeniu wolności od narzucania i odbioru treści, które stanowią przełamanie obyczajowego tabu. Jest to więc ochrona przed sposobem prezentacji tego rodzaju treści, skutkująca uczuciem wstydu czy zgorszeniem”²⁰.

Są to ujęcia nieco skomplikowane, a jednocześnie zawężające przedmiot ochrony, gdyż nawet bez uczucia jakkolwiek pojętego wstydu seksualnego odbiorca treści pornograficznej może nie życzyć sobie nim być przy choćby odczuwaniu złości w następstwie tegoż, nie zaś jakiegokolwiek uczucia zażenowania. Dlatego też podzielić trzeba zapatrywanie A. Marka i V. Konarskiej-Wrzosek, że „[c]hodzi tu o naruszenie wolności wyboru przez narzucenie kontaktu z treściami pornograficznymi osobom, które mogą sobie tego nie życzyć”²¹. Celem przepisu art. 202 § 1 k.k. jest więc zapewnienie wolności od kontaktu z pornografią, gdy ktoś nie życzy sobie go mieć. Zatem to racjonalizacja wolnościowa stanowi istotny powód kryminalizacji niechcianej pornografii, a jej brak powodowałby bezkarność naruszeń wolności w tym zakresie osadzonej w perspektywie obyczajowej. Gdyby zachowania takie nie były penalizowane, to np. umieszczenie plakatu zawierającego treść pornograficzną w witrynie sklepu lub na billboardzie, ale także rozrzucone w miejscu publicznym ulotek z taką treścią pozostawałoby legalne, co nie byłoby w najmniejszym zakresie właściwe. Wszak wolność w ogóle, a w sferze seksualnej także, polega na nienarzucaniu innym osobom czegokolwiek, co naruszałoby wolność tych osób, gdy nie jest to niezbędne dla ochrony innych ważnych indywidualnie i społecznie dóbr.

¹⁹ J. Warylewski, K. Nazar, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, Warszawa 2023, s. 1423.

²⁰ S. Hypś, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021, s. 1213.

²¹ A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, op. cit., s. 559.

Warunkiem penalizacji jest publiczny charakter prezentacji treści pornograficznych, a więc ich eksponowanie w takim miejscu i w taki sposób, że może zapoznać się z nimi nieokreślona liczba osób. Wystarczy przy tym hipotetyczna taka możliwość, nie zaś zaistnienie faktu narzucenia ich odbioru takim osobom, a więc zaskoczenia ich taką ekspozycją bez możliwości uniknięcia przez nie zetknięcia się z nią choć przez chwilę.

To jednak istotnie ogranicza zakres ochrony przed niechcianym kontaktem z pornografią, gdyż jej prezentacja w taki sposób, że może to narzucić odbiór innej osobie, która sobie tego nie życzy, uczyniona niepublicznie nie wyczerpuje znamion przedmiotowego przestępstwa ani żadnego innego czynu zabronionego, gdy pokrzywdzonym jest osoba pełnoletnia. Taka prezentacja nie jest w szczególności nawet wykroczeniem z art. 51 lub art. 140 Kodeksu wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.²², tj. wybrykiem lub nieobyczajnym wybrykiem, ponieważ te mogą mieć miejsce w miejscu publicznym, gdy chodzi o wybryk, a publicznie, jeśli idzie o nieobyczajny wybryk. Gdyby więc przykładowo podczas spotkania grupy znajomych w prywatnym mieszkaniu jeden z nich włączył film pornograficzny, co byłoby zaskakujące dla innych, a jedna z zebranych osób poczułaby się tym zaskoczona i zażenowana, to zdarzenie to pozostałoby poza sferą prawa karnego. Tak samo byłoby, gdyby chłopak chcący przekonać dziewczynę do aktywności seksualnej narzucił jej na randce odbiór treści pornograficznych, czego ona nie życzyłaby sobie w istocie. Nie może to jednak prowadzić do wniosku o potrzebie kryminalizacji takich zachowań, tym bardziej że w sytuacji, gdyby odbiorca niechcianych treści pornograficznym został zmuszony do ich odbioru, miałoby miejsce przestępstwo zmuszania z art. 191 § 1 k.k. Nie wszystko zresztą, co nie jest eleganckie, może stanowić przedmiot ochrony prawnokarnej, co w szczególności dotyczy niechcianej przez inną osobę czy inne osoby niepublicznej ekspozycji treści pornograficznych.

Nie jest przestępstwem, co szczegółowym analizom poddał T. Pudo, umieszczenie treści pornograficznych w Internecie na specjalnie do tego przeznaczonych stronach, gdyż skorzystanie z nich wymaga decyzji osoby chcącej zapoznać się z nimi, a zatem nie jest ono publiczne i nie narzuca ich odbioru przypadkowym osobom²³. Wpisuje się więc

²² Dz.U. 2023, poz. 2119 ze zm.

²³ T. Pudo, *Pornografia w Internecie – aspekty prawnokarne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2, s. 98–100.

w wolnościową formułę korzystania z pornografii, która z filmów na kasetach VHS i pism dla dorosłych przeniosła się do Internetu, czyniąc go prawie że niewyczerpanym rezerwuarem takich treści, ale tylko dla chętnych do zapoznawania się z nimi.

Problemem jest jednak to, na co zwraca uwagę B. Stelmach, że „[p]ornografia choć obecna w przestrzeni publicznej odkąd człowiek nauczył się posługiwać symbolem, a w zasadzie obrazowanie aktu seksualnego towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów, jest dzisiaj zupełnie inna, gdyż jest ona dystrybuowana przez Internet za pomocą szybkiego transferu. Jest też ona powszechnie dostępna i tania, a zatem Internet zmienił wszystko, co jest związane z pornografią, szczególnie jeśli chodzi o jej szkodliwość dla konsumentów”²⁴. Ta jednak dotyczy nie tylko pornografii, ale także innych niekorzystnych zjawisk społecznych obecnych w przestrzeni internetowej, w tym uzależnienia od Internetu, czego jako społeczeństwo nie unikniemy w odniesieniu do niektórych jednostek, a co dotyczy także pornografii. Jak pisze L. Nijakowski, „[d]zięki właściwościom Internetu jako masowego, globalnego medium, możliwego do odbioru w miejscach prywatnych, pornografia przeszła jakościową zmianę”. Autor ten jest zdania, że „[s]tąła się ona specyficznym zwierciadłem nowoczesnych społeczeństw, ukazując z całą wyrazistością tłumione lęki, kompleksy, potrzeby, przemiany tożsamości i formy władzy”²⁵. Czy ma ona aż takie właściwości, to nie wiadomo, ale na pewno zapoznawanie się z nią jest bardzo łatwe, ponieważ jest legalna poza tymi jej postaciami, które wyczerpują znamiona przestępstw niezależnie od miejsca ich ekspozycji, a więc także w Internecie.

Jednak, na co słusznie zwraca uwagę P. Zakrzewski, „[w] przypadku otwartych spotkań, grup czy forów internetowych zawsze mamy do czynienia z publicznym prezentowaniem treści, nawet wówczas, gdyby w czasie wklejania określonej treści lub linku na takim spotkaniu, grupie czy forum była tylko jedna osoba”. Natomiast „[w] przypadku zamkniętych spotkań, grup czy forów z niepublicznym prezentowaniem treści mamy do czynienia tylko wówczas, gdy sprawca kontroluje liczbę członków danego spotkania, grupy czy forum internetowego, niezależnie od czasu wklejania określonej treści lub linku, chyba że podczas takiego spotkania na grupie lub forum zalogowana jest tak duża liczba osób,

²⁴ B. Stelmach, *Psychiczno-moralne i społeczne skutki pornografii*, „Teologia i Moralność” 2020, nr 1, s. 122.

²⁵ L. Nijakowski, *Pornografia internetowa jako zwierciadło społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 3, s. 170.

że sprawca nie ma świadomości do kogo są kierowane prezentowane przez niego treści”²⁶. Zatem także w Internecie możliwe jest wyczerpanie znamion bezprawnego narzucania pornografii.

Drugą z postaci zabronionych treści pornograficznych są te, które prezentują przemoc. Zdaniem L. Gardockiego chodzi tu o przemoc zarówno rzeczywistą, jak i pozorowaną²⁷, podobnie uważa także V. Konarska-Wrżosek²⁸. Natomiast J. Warylewski był zdania, że „[u]żyte w przepisie sformułowanie «z użyciem przemocy» nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tu o autentyczne sceny użycia siły, np. zapis rzeczywistego, a nie wyreżyserowanego zgwałcenia lub zabójstwa pozostającego w związku ze zgwałceniem. Prezentacja odegranych przez aktorów scen przemocy, nawet tej najbardziej i szczególnie okrutnej, nie mieści się w dyspozycji tego przepisu”²⁹. Trudno zgodzić się z takim stwierdzeniem, gdyż zawęży ono perspektywę prawnokarnej ochrony w przedmiotowym zakresie, a i odbiorcom takich prezentacji trudno byłoby zawsze odróżnić, co jest prezentacją prawdziwej czy jedynie inscenizowanej przemocy. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma *ratio legis* tego prawnokarnego zakazu, który sprowadza się do tego, że prezentowanie przemocy w ogóle, a w sferze seksualnej także, pozostaje w sprzeczności ze społecznymi wzorcami zachowań, jako że każda przemoc jest zła i nie należy jej prezentować nawet czy zwłaszcza dlatego, że niektórzy życzyliby sobie być odbiorcami jej ekspozycji również dla osiągnięcia satysfakcji seksualnej. L. Gardocki zauważa, że także „[c]hodzi tu o przeciwdziałanie naśladowaniu takich zachowań”³⁰, co również ma znaczenie dla zasadności kryminalizacji tej formy pornografii, chociaż wydaje się, że jest to znaczenie drugorzędne.

Społecznie nieakceptowalne są także nadużycia seksualne wobec zwierząt. Dał temu wyraz ustawodawca, penalizując w art. 6 ust. 2 pkt 16 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt obcowanie płciowe ze zwierzęciem jako jedną z postaci znęcania się nad nim³¹, które na podstawie art. 35 ust. 1a ustawy jest przestępstwem. Zatem prawnokarny zakaz utrwalania i ekspozycji treści pornograficznych

²⁶ P. Zakrzewski, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Majewskiego, Warszawa 2024, s. 1047–1048.

²⁷ L. Gardocki, op. cit., s. 291.

²⁸ V. Konarska-Wrżosek, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. V. Konarskiej-Wrżosek, Warszawa 2020, s. 1019.

²⁹ J. Warylewski, *Przestępstwa seksualne*, Gdańsk 2001, s. 289–290.

³⁰ L. Gardocki, op. cit., s. 291.

³¹ Dz.U. 2023, poz. 1580.

z posługiwaniem się zwierzęciem jest kompatybilny z takim zakazem obcowania płciowego z nim. Nie sposób byłoby bowiem nie kryminalizować utrwalania i ekspozycji czegoś, co jako takie jest przestępstwem w sferze seksualnej i obyczajowej, a jednocześnie budzi sprzeciw moralny społeczeństwa. Wszak obcowanie płciowe ze zwierzęciem powszechnie uznawane jest za wyjątkowo negatywny przejaw dewiacji seksualnych i nikt o zdrowych zmysłach nie ma dla tego typu zachowań najmniejszej tolerancji czy nawet obojętności, lecz wywołuje ono wyłącznie negatywne odniesienia. Według J. Warylewskiego i K. Nazar prawno-karny zakaz pornografii z posługiwaniem się zwierzęciem ma „racjonalizację moralistyczną”³², co należy rozumieć jako potwierdzenie, a nie kształtowanie ocen moralnych w tym zakresie, gdyż i bez tego społeczny odbiór takich zachowań byłby negatywny.

„Posługiwanie się zwierzęciem”, o którym mowa w przedmiotowym przepisie, to zachowania o seksualnym wymiarze, w których zwierzę nie jest jedynie tłem lub przypadkowym uczestnikiem, lecz odgrywa jakąkolwiek rolę w stymulacji seksualnej człowieka³³. Dlatego też, gdyby chłopak z dziewczyną utrwalili swoją relację seksualną polegającą na obcowaniu płciowym i innych czynnościach seksualnych, której przyglądałby się kot dziewczyny (średnio zresztą tym zainteresowany), i gdyby podzieliliby się tym utrwaleniem z internautami, to ich zachowanie nie wyczerpałoby znamion przestępstwa. Takim przykładowo byłaby natomiast pornograficzna treść zawierająca aktywność zoofila znęcającego się seksualnie nad psem poprzez odbycie z nim stosunku płciowego.

Nie budzi wątpliwości penalizacja pornografii dziecięcej i to w szerokim spektrum prawnokarnego sprzeciwu wobec niej, tj. wytwarzania, posiadania, uzyskiwania dostępu do takiej pornografii i jej prezentacji, przy czym chodzi tu tak o prawdziwy, jak i o wytworzony albo przetworzony wizerunek małoletniego. Jej uzasadnieniem jest moralny i obyczajowy powszechny sprzeciw wobec wykorzystywania seksualnego małoletnich, jak też wzgląd na potrzebę ochrony ich wolności seksualnej.

Odróżniać trzeba ochronę małoletnich przed wykorzystywaniem w pornografii od ich ochrony przed zapoznawaniem się z nią. W pierwszym przypadku sprawa jest więcej niż oczywista, natomiast co do drugiego konieczne jest wskazanie bardziej szczegółowych odniesień.

³² J. Warylewski, K. Nazar, op. cit., s. 1424.

³³ R. Krajewski, *Karnoprawne aspekty zoofilii*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 4, s. 50.

Według J. Warylewskiego i K. Nazar „[p]ornografia dziecięca jest społecznie szkodliwa z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze może być używana przez sprawców dla ułatwienia sobie seksualnego wykorzystywania dzieci. Sugeruje bowiem, że kontakty pedofilskie są czymś normalnym i powszechnie występującym. Po drugie jeżeli jej produkcja odbywa się z udziałem małoletnich, to dochodzi do seksualnego wykorzystania dziecka i obojętna jest w takim przypadku zgoda małoletniego lub jego rodziców, a następstwem takiego czynu jest często ogromne pokrzywdzenie, trwające bardzo długo i mające swoje korzenie w rozpowszechnianej przez lata pornografii z jego udziałem. Po trzecie, pornografia dziecięca propaguje i afirmuje zachowania, które są czynami kryminalnie bezprawnymi”³⁴. S. Hypś uważa, że „[s]zczególne ochrona dzieci przed zjawiskiem pornografii zawarta w art. 202 §3, 4, 4a, 4b i 4c k.k. ma na celu chronić obyczajność w dziedzinie seksualnej, rozumianą jako potrzebę ochrony dziecka przed destrukcyjnym wpływem pornografii na jego rozwój psychofizyczny”³⁵.

Obyczajność jest kategorią odrębną od potrzeby ochrony dziecka przed pornografią, jako że potrzeba związana jest także z tym – jak pisze J. Pacewicz-Biegańska – iż „[m]łodzi ludzie, patrząc na nienaturalne a przedstawiane w ekspozycjach pornograficznych oblicza kobiet i mężczyzn, mają zaburzony wizerunek kobiecości i męskości. Chłopcy mogą interpretować sceny pornograficzne w taki sposób, że wszystkie kobiety i dziewczyny nieustannie mają ochotę na seks i można z nimi robić wszystko, cokolwiek wyobraźnia podpowie. Zanika tutaj szacunek do partnerki i do jej potrzeb oraz preferencji. Dziewczęta zaś mogą pomyśleć, że w sytuacji intymnej trzeba zgadzać się na wszystko, czego zażyczy sobie partner, oraz że zawsze należy być gotową i chętną do współżycia seksualnego. Ponadto może wytworzyć się w nich przekonanie, że mężczyzna podczas aktu seksualnego ma prawo z kobietą zrobić wszystko, nawet ją poniżyć i gwałcić, bowiem wizerunek mężczyzny w pornografii promuje zapewnianie sobie przyjemności bez poszanowania uczuć drugiej osoby, przy pomocy siły i agresji. Pokazuje mężczyznę jako tyrana i człowieka, który jest niezwykle bezwzględny w momencie podniecenia seksualnego. Sam akt seksualny jest przedstawiany w sposób bardzo nienaturalny, wyreżyserowany i nierzadko wręcz wulgarny. Podczas stosunku nie ma mowy o żadnych uczuciach

³⁴ J. Warylewski, K. Nazar, op. cit., s. 1423–1424.

³⁵ S. Hypś, op. cit., s. 1213.

czy trosce o partnera. Ważne jest tylko zaspokojenie pożądania³⁶. Argumenty te są ważne w perspektywie potrzeby prawnokarnej ochrony małoletnich przed pornografią, która nie może być jednak ani bezwzględna, ani też w pełni skuteczna, gdy aktualnie jest zupełnie pozorna, gdyż mogą oni i korzystają z takich możliwości zapoznawać się z nią, co w szczególności dotyczy Internetu.

5. Problem zapoznawania się z treściami pornograficznymi przez małoletnich

Małoletni powyżej 15 roku życia mogą zapoznawać się z treściami pornograficznymi, poza tym nie jest przestępstwem ich im udostępnianie, gdyż art. 200 § 3 k.k. zabrania prezentacji i udostępniania takich treści małoletnim poniżej lat 15. Zatem osoby między 15 a 18 rokiem życia mogą – tak samo jak osoby pełnoletnie – legalnie zapoznawać się z pornografią, a wszelkie rzekome utrudnienia w tym zakresie, mające w szczególności chronić dzieci przed pornografią w Internecie, mają jedynie pozorny charakter. Po pierwsze dlatego, że „kliknięcie” na stronie zawierającej treści pornograficzne jest tak samo łatwe zarówno dla dorosłych, jak i dla dzieci, po drugie – wszelkie zapory rodzicielskie nie są w stanie zrealizować pokładanego w nich zadania, a na pewno nie są w stanie czynić tego z pełną skutecznością.

Dlatego też rząd planuje wprowadzenie przepisów nakładających na każdą platformę internetową obowiązek dokonywania analizy ryzyka pod kątem treści przeznaczonych nie dla dzieci. Jeśli ryzyko ich dostępu do nich będzie znaczące, to dostawca zobowiązany będzie wprowadzić skuteczny system weryfikacji wieku. Strony, które tego nie zrobią, będą blokowane³⁷. Jednak rząd nie wie, jakie rozwiązanie tutaj zaproponować, a zapytany o to wiceminister cyfryzacji M. Gramatyka powiedział, że dostawcy sami powinni wybrać technologię, a ważne będzie, aby była ona skuteczna i chroniła dzieci³⁸. O ile taka technologia w ogóle

³⁶ J. Pacewicz-Biegańska, *Pornografia jako świat wyobrażony kobiecej i męskiej seksualności*, „Ars Educandi” 2015, nr 12, s. 44.

³⁷ S. Sydzik, *Weryfikacja wieku i blokowanie stron. Tak rząd chce bronić dzieci w Internecie*, Rzeczpospolita, 15 XII 2024, <https://www.rp.pl/internet-i-prawo-autorskie/art-41582201-weryfikacja-wieku-i-blokowanie-stron-tak-rzad-chce-bronic-dzieci-w-internecie> (dostęp: 16 XII 2024).

³⁸ D. Jaroszewski, *Polski rząd blokuje pornografię. Jest jeden haczyk*, Telepolis, 30 IX 2024, <https://www.telepolis.pl/tech/prawo-finanse-statystyki/rzad-dostep-do-porno-grafii-przepisy> (dostęp: 16 XII 2024).

istnieje, o tyle warto, aby rząd ją wskazał, tyleż wprowadzając jednolite standardy ochrony małoletnich przed pornografią, co biorąc za to odpowiedzialność. Gdy zaś przerzuca to na dostawców internetowych, to trochę jest tak, że dostrzega problem, który oczywiście istnieje, ale nie potrafi zaproponować, jak nad nim zapanować. Jednak dobrze, że w ogóle go dostrzega i próbuje coś z nim zrobić.

Problemem na poziomie dogmatycznym, ale też praktycznym, jest jednak to, że prawo nie przewiduje zakazu zapoznawania się przez małoletnich z treściami pornograficznymi. Nie przeceniając znaczenia takiego zakazu, jak i mając świadomość odczytania propozycji jego wprowadzenia jako zbyt rygorystycznej, wydaje się, że warto byłoby go ustanowić z nadzieją na pewne przynajmniej jego znaczenie profilaktyczne w sensie promowania właściwych postaw. W aktualnym stanie prawnym, ale też w związku z propozycją nałożenia na dystrybutorów treści pornograficznych obowiązku uniemożliwienia małoletnim dostępu do pornografii, mamy do czynienia z takim stanem rzeczy, który miałby nawet się pogłębić, że cały ciężar ochrony spoczywa na dorosłych, gdy małoletni nie mają w tym zakresie żadnego zakazu zakreślonego prawem. Możliwe byłoby jego wprowadzenie w Ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich³⁹, która zawiera różne rozwiązania mające na celu przedmiotowe przeciwdziałanie i ochronę. Przepis go statuujący mógłby brzmieć: „zabrania się małoletnim zapoznawania się z treściami pornograficznymi, w szczególności za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej”. Właściwym do tego miejscem mógłby być także art. 4 Ustawy z dnia 9 czerwca o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich⁴⁰, wskazujący na przejawy demoralizacji nieletnich, wśród których nie ma zapoznawania się z treściami pornograficznymi, a być może mógłby być. Oczywiście podobnie jak w przypadku każdego innego przejawu demoralizacji zapoznawanie się takie mogłoby być uznane za demoralizację w razie powtarzającego się, a nie jednorazowego zachowania się nieletniego w tym zakresie.

Takie rozwiązanie byłoby zupełnie nowatorskie, nieznane choćby odnośnie do zakazu spożywania alkoholu oraz używania wyrobów tytoniowych przez małoletnich, ale pomimo tego może warto by się nad nim zastanowić. Byłoby ono jednak ponad dopuszczalność relacji seksualnych małoletnich powyżej 15 roku życia, którzy mają do nich

³⁹ Dz.U. 2024, poz. 1802.

⁴⁰ Dz.U. 2024, poz. 978.

prawo, a i relacje takie z nimi nie są przestępstwem z art. 200 k.k. Być może pozostawałoby więc ono w jakimś zakresie sprzeczne z regułą interpretacyjną a *maiori ad minus*: skoro nastolatkom wolno mieć ze sobą relacje seksualne polegające na obcowaniu płciowym lub innych czynnościach seksualnych albo jednych i drugich, to dlaczego mieliby oni nie móc ich utrwalić w postaci nagrania czy zdjęcia, przechowywać nośnika z takim utrwaleniem, a nawet udostępnić go innym osobom, w szczególności rówieśnikom? Być może dlatego, że w istocie nie wiadomo, co w tym zakresie oznacza „mniej”, a co „więcej”. Może relacja seksualna oparta na młodzieńczej ciekawości czy rodzącym się uczuciu, albo na jednym i drugim, jest mniej szkodliwa albo nie jest w ogóle szkodliwa w porównaniu z zapoznawaniem się z treściami pornograficznymi, nierzadko ukazującymi seks w odhumanizowanej jego postaci?

Podsumowanie

Wolność w ogóle, a w konsekwencji wolność do zapoznawania się z treściami pornograficznymi, nie ma charakteru bezwzględnego, co musi dotyczyć także małoletnich. Tak samo dotyczy ona wszystkich osób, które mogą chcieć, ale nie muszą, zapoznawać się z takimi treściami. Zasadna jest zatem kryminalizacja takich ich publicznych ekspozycji, które mogłyby narzucić odbiór osobom nieżyczącym sobie być ich odbiorcami. Właściwe jest również zabronienie pod groźbą kary tzw. twardej pornografii, tj. z udziałem małoletnich, z ukazaniem przemocy oraz z posługiwaniem się zwierzęciem. Taki zakres penalizacji pornografii jest potrzebny, chociaż wiele do zrobienia jest odnośnie do jego urzeczywistnienia, zwłaszcza jeśli chodzi o kontakt z nią małoletnich. Ta penalizacja jest w pełni uzasadniona przy zachowaniu wolnościowej formuły zapoznawania się z pornografią jako taką. Może to zostać ograniczone w związku z planowanymi działaniami wykluczenia małoletnich od korzystania z niej, gdyż choćby weryfikacja wieku jej konsumentów może zniechęcać do poddawania się jej przez osoby dorosłe. Jednak ograniczenia w tym względzie byłyby mniejszej wartości niż ochrona małoletnich przed pornografią, której społeczne i indywidualne wartości nie podlegają dyskusji, podobnie jak oczywiste są negatywne oceny pornografii z prezentacją przemocy i posługiwaniem się zwierzęciem.

Niewątpliwie jest tak, że podejście do pornografii i do zapoznawania się z treściami ją zawierającymi przeszło w polskich kodeksach karnych – tych z 1932 r. i z 1969 r. oraz z obowiązującego z 1997 r. – gruntowaną zmianę właśnie w kierunku wolnościowym, ale z zachowaniem niezbędnych ograniczeń w tym zakresie. Są one racjonalne z uwagi na inne niż wolność w tym zakresie dobra indywidualne i społeczne, w tym ze względu na potrzebę ochrony obyczajności jako istotnej wartości, nawet gdy ulega ona ewolucji w kierunku liberalnym, ale która także musi mieć swoje rozsądne granice. Nigdy bowiem nie należy popadać w przesadę, lecz szukać trzeba średniego stanu rzeczy, co musi dotyczyć także podejścia do pornografii. To podejście *de lege lata* jest właściwe, co jednak nie przekreśla poszukiwań rozwiązań *de lege ferenda*, w szczególności odnośnie do ochrony małoletnich przed treściami pornograficznymi.

BIBLIOGRAFIA

- Filar M., *Przestępstwa seksualne w polskim prawie karnym*, Toruń 1985.
- Filar M., *Przestępstwa w dziedzinie stosunków seksualnych*, w: *System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, pod red. I. Andrejewa, L. Kubickiego, J. Waszczyńskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 149–248.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2023.
- Hypś S., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Grześkowiak, K. Wiaka, Warszawa 2021, s. 1173–1224.
- Jaroszewski D., *Polski rząd blokuje pornografię. Jest jeden haczyk*, Telepolis, 30 IX 2024, <https://www.telepolis.pl/tech/prawo-finanse-statystyki/rzad-dostep-do-pornografii-przepisy> (dostęp: 16 XII 2024).
- Konarska-Wrzosek V., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. V. Konarskiej-Wrzosek, Warszawa 2020, s. 979–1032.
- Krajewski R., *Karnoprawne aspekty zoofilii*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 4, s. 40–51.
- Krajewski R., *Pornografia jako przedmiot czynności wykonawczych przestępstw z nią związanych*, w: *Doprawdy litość to zbrodnia. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Bogusława Sygita*, pod red. B. Hołysta et al., Łódź 2018, s. 291–300.
- Macko J., *Nierząd jako choroba społeczna*, Warszawa 1938.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2003.
- Marek A., Konarska-Wrzosek V., *Prawo karne*, Warszawa 2019.
- Mozgawa M., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2023, s. 773–825.
- Nijakowski L., *Pornografia internetowa jako zwierciadło społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 3, s. 169–191.

- Pacewicz-Biegańska J., *Pornografia jako świat wyobrażony kobiecej i męskiej seksualności*, „Ars Educandi” 2015, nr 12, s. 41–50.
- Pudo T., *Pornografia w Internecie – aspekty prawnokarne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2, s. 97–121.
- Siewierski M., *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, Warszawa 1958.
- Stelmach B., *Psychiczno-moralne i społeczne skutki pornografii*, „Teologia i Moralność” 2020, nr 1, s. 121–134.
- Sydzik S., *Weryfikacja wieku i blokowanie stron. Tak rząd chce bronić dzieci w Internecie*, Rzeczpospolita, 15 XII 2024, <https://www.rp.pl/internet-i-prawo-autorskie/art41582201-weryfikacja-wieku-i-blokowanie-stron-tak-rzad-chce-bronic-dzieci-w-internecie> (dostęp: 16 XII 2024).
- Tokarczyk R., *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Kraków 2000.
- Warylewski J., *Nierządne rysunki*, w: *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, pod red. J. Zajądło, Warszawa 2008, s. 41–55.
- Warylewski J., *Przestępstwa seksualne*, Gdańsk 2001.
- Warylewski J., Nazar K., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, Warszawa 2023, s. 1325–1398.
- Widacki J. et al., *Kryminologia*, Warszawa 2022.
- Wojciechowski J., *Kodeks karny z krótkim komentarzem praktycznym*, Rawa Mazowiecka 1994.
- Zakrzewski P., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Majewskiego, Warszawa 2024, s. 1003–1058.

Adam Bojarski*

Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Prohibition of the propagation of communism
or any other totalitarian system by monuments
under the so-called 'Decommunization Act' in light
of the case law of administrative courts

Abstract. One of the objectives of the Decommunization Act is to remove monuments or other objects from public space that propagate communism or another totalitarian system. A significant problem is posed by the scale of this undertaking, which is difficult to estimate. Consequently, in some cases the opinion of the IPN was disagreed with and challenged in the administrative courts. The administrative courts were required to assess whether a given monument or object defined under the Decommunization Act could propagate communism or another totalitarian system. From the case law of the administrative courts it is possible to deduce several principles which guided these courts in assessing whether a given monument or object may propagate communism or another totalitarian system. In the Polish public space there are only monuments associated with the 'activities' of the Red Army and not with other totalitarian systems such as fascism or Nazism, hence the name 'decommunization of monuments'. Despite the small body of case law, it must be stated that the so-called 'decommunization of monuments' is not a simple issue. The purpose of this article is to present the body of final judgments of the Provincial Administrative Courts and the Supreme Administrative Court concerning the 'decommunization of monuments'. Unfortunately, the Decommunization Act has not dispelled doubts in this respect, which is why, in the author's opinion, an analysis of the case law of administrative courts is a valuable supplement to this Act. Despite the

* Law office of a legal advisor and tax konsultant, Poland | Kancelaria radca prawny doradca podatkowy, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-9951-5677>, e-mail: adambojarski1991@gmail.com.

introduction of the Decommunization Act, we can still find monuments in public space related to the 'activities' of the Red Army, although there are fewer and fewer of them with the passing of time.

Keywords: decommunization – totalitarian system – monuments – administrative courts – Institute of National Remembrance

Wprowadzenie

Ustawodawca w ramach tzw. dekomunizacji przestrzeni publicznej wprowadził do Ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki¹ dwie odrębne procedury. Pierwsza z nich związana jest z dekomunizacją nazw ulic i obiektów użyteczności publicznej i została dostrzeżona w publikacjach naukowych² oraz w glosach do wyroków sądów administracyjnych³. Natomiast druga procedura, dotycząca dekomunizacji pomników, jest rzadko poruszana przez przedstawicieli doktryny prawniczej⁴.

Jak słusznie zauważyła J. Kałużna, oszacowanie liczby pomników, które propagują komunizm lub inny ustrój totalitarny, jest niemożliwe, gdyż ustawodawca po 1989 r. nie wprowadził obowiązku ich ewidencjonowania⁵. Wiązało to się z brakiem odpowiednich przepisów rangi

¹ Ustawa z dnia 1 IV 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1103), dalej „ustawa dekomunizacyjna”.

² A. Bojarski, *Dylematy związane ze stosowaniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 2, s. 9–22; S. Zakroczyński, *Dekomunizacja ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–51.

³ A. Bojarski, *Czy data „17 stycznia” propaguje komunizm? Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2019 r. (II OSK 3527/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, nr 3, 2022, s. 101–106; idem, *Pomorski Okręg Wojskowy jako nazwa nie symbolizująca komunizmu. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24.08.2021 r. (II SA/Bd 342/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 4, s. 113–117.

⁴ Wyjątek: J. Sługocki, *Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Korczaka*, pod red. P. Lisowskiego, Wrocław 2024, s. 865–872.

⁵ J. Kałużna, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 158.

ustawowej nakazującej dekomunizację przestrzeni publicznej w latach 1989–2016. Brak systemowego rozwiązania dekomunizacji przestrzeni publicznej doprowadził do tego, że w niektórych miastach podjęto jej próbę, ale w ograniczonym zakresie⁶. Po 1989 r. dekomunizacja nastąpiła tylko regionalnie na terenie wybranych gmin. To lokalne samorządy decydowały o tym, czy należy dekomunizować ulice, place czy pomniki.

Z badań przedstawionych przez D. Czarnecką wynika, że w 1989 r. istniało 476 pomników „wdzięczności Armii Czerwonej”. Pomiedzy 1989 r. a 2012 r. zdaniem D. Czarneckiej „[z] 476 przebadanych pomników aż 172 nadal istnieje bez poważniejszych zmian, 156 uległo likwidacji, zarówno na skutek celowych demontaży, jak i samoistnego rozkładu, 17 przeniesiono na cmentarze, 42 przemianowano na nowe monumenty, w 32 przypadkach usunięto niektóre symbole, zmieniono tablice, dodano dodatkowe informacje, w 38 przypadkach (w 8 proc.) nie udało się ustalić rodzaju podjętych działań”⁷. W 2016 r. Instytut Pamięci Narodowej oszacował, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się 229 pomników symbolizujących „wdzięczność Armii Czerwonej”. Spośród tych 229 pomników 43 znajdowały się w województwie zachodniopomorskim, co stanowiło około 19 proc. wszystkich pomników, które mogła objąć ustawa dekomunizacyjna⁸. Przy tym należy podkreślić, że powyższe szacunki dotyczą tylko pomników „wdzięczności Armii Czerwonej”. Szacunki nie uwzględniają kopców, obelisków, kolumn, rzeźb, posągów, popiersi, kamieni pamiątkowych, płyt, tablic pamiątkowych, napisów i znaków. Liczba pomników przeznaczonych do likwidacji jako symboli propagujących komunizm lub inny ustrój totalitarny jest trudna do oszacowania.

Szacowanie liczby pomników nie jest jednak celem tego artykułu. Jest nim analiza orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do ustawy dekomunizacyjnej w części dotyczącej pomników.

W trakcie badań przed napisaniem niniejszego tekstu nie udało się odnaleźć nazw propagujących inne systemy totalitarne niż komunistyczny

⁶ I. Żuraszek-Ryś, *Względy etyczne dotyczące przemianowań urbanonimów spowodowanych dekomunizacją (na przykładzie zielonogórskich nazw)*, „Roczniki Humanistyczne” 2019, nr 67(6), s. 173–175.

⁷ D. Czarnecka, *Pomniki wdzięczności Armii Czerwonej w Polsce Ludowej i III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2013, nr 45(4), s. 99.

⁸ P. Cembrzyńska, „Pomnik nie może upamiętniać”. O dekomunizacji przestrzeni publicznej, „Przegląd Historyczny” 2020, nr 111(2), s. 131.

czy przypadków mogących podlegać przepisom ustawy, a dotyczących np. dygnitarzy hitlerowskich. Być może jest to spowodowane tym, że trudno byłoby sobie wyobrazić, aby po 1945 r. stawiano w Polsce pomniki twórców reżimu hitlerowskiego. Jedynym obszarem, na którym takie pomniki mogłyby się znajdować, to obszar tzw. Ziemi Odzyskanych (dotyczy to terenów, które przed 1945 r. wchodziły w skład III Rzeszy Niemieckiej), jednakże jest mało prawdopodobne, aby np. na Pomorzu Zachodnim ostały się pomniki „wychwalające” zbrodniczą działalność żołnierzy III Rzeszy.

Ze względu na niewielkie zainteresowanie doktryny tym tematem analizie poddano orzecznictwo sądów administracyjnych. Na potrzeby artykułu orzecznictwo zostanie pogrupowane w trzech kategoriach:

1. Cel wzniesienia pomnika (wraz z oceną, czy ewentualne modyfikacje pomnika mogą mieć wpływ na uznanie pomnika jako symbolu propagującego komunizm).

2. Czy pomnik symbolizujący konkretne wydarzenie (np. informacja o bitwie) może propagować komunizm?

3. Czy w przypadku ekshumacji poległych żołnierzy można usunąć pomnik symbolizujący komunizm?

Analiza orzecznictwa obejmie odpowiedź na pytania:

1. Czy sądy administracyjne uznawały zarzuty przepisów prawa materialnego (tj. ustawy dekomunizacyjnej) czy przepisy prawa procesowego?

2. Jakie wykładnie prawa były stosowane przez sądy w przypadku orzekania w sprawach o dekomunizację pomników?

1. Dekomunizacja pomników a ustawa dekomunizacyjna

Wraz z wprowadzeniem ustawy dekomunizacyjnej ustawodawca położył kwestie dotyczące propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki. Warto też dodać, że pierwotny tytuł ustawy, która dokonała dekomunizacji przestrzeni publicznej, brzmiał: Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁹. Oznacza to, że w momencie uchwalania

⁹ Ustawa z dnia 1 IV 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. 2016, poz. 744).

przepisów prawa kwestia tzw. dekomunizacji pomników nie była rozpatrywana przez prawodawcę jako ważki problem prawny. Dopiero uchwalenie przepisów Ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wprowadziło prawne zasady usuwania pomników symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ustanowiło prawne regulacje odnoszące się do problemu dekomunizacji pomników¹⁰.

Wprowadzono zarazem nowe brzmienie tytułu ustawy o następującej treści: Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomnik. Ostatnia zmiana dotycząca pomników została wprowadzona Ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, z której wynikało, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której w dniu wejścia w życie ustawy znajduje się pomnik upamiętniający osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujący taki ustrój w inny sposób, usuwa ten pomnik w terminie do dnia 31 marca 2018 r.¹¹

Podsumowując, ustawodawca, wprowadzając ustawę dekomunizacyjną w pierwotnym brzmieniu, nie uregulował przepisów pozwalających na dekomunizację przestrzeni publicznej w zakresie pomników. Trudno jest to zrozumieć, tym bardziej że dekomunizacja ulic, placów

¹⁰ Ustawa z dnia 22 VI 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wprowadziło prawne zasady usuwania pomników symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny (Dz.U. 2017, poz. 1389).

¹¹ Ustawa z dnia 14 XII 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. 2017, poz. 2495).

czy innych obiektów użyteczności publicznych jest tak samo ważna jak dekomunizacja pomników.

Wydawać by się mogło, że skoro tematyka tzw. dekomunizacji pomników rozpoczęła się w 2017 r., to na skutek upływu lat sprawy te zostały prawomocnie zakończone. Nic bardziej mylnego. Dla przykładu, obecnie toczy się sprawa pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie (z którego co prawda został usunięty sierp i młot, jednakże Prezydent Miasta Olsztyna nie zgadza się na usunięcie całego pomnika)¹², natomiast w lipcu 2024 r. zburzony został pomnik w Nowogardzie¹³. W dyskusji publicznej do dziś istnieją wątpliwości, czy niektóre pomniki nie symbolizują komunizmu. Tak jest np. w przypadku pomnika Zaślubin Polski z Morzem znajdującego się w Kołobrzegu. Kwestią sporną jest choćby to, czy wymienienie nazwy jednostki wojskowej Armii Czerwonej przy tym pomniku może propagować komunizm¹⁴.

2. Podstawy prawne dekomunizacji pomników

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Przez pomniki rozumie się również kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki. Warto przy tym zwrócić uwagę na sformułowanie „pomniki nie mogą”, które oznacza, że to pomniki są adresatami zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Pogląd taki został potwierdzony w piśmie wystosowanym przez ówczesnego Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego B. Świączkowskiego, który to zaproponował inne brzmienie przepisu. Zamiast sformułowania „pomniki nie mogą”

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 13 IX 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1470/23, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

¹³ A. Łuczowska, *Nowogard: Sowiecki pomnik przeszedł do historii*, RMF24, 22 VII 2024, https://www.rmfm24.pl/regiony/szczecin/news-nowogard-sowiecki-pomnik-przeszedl-do-historii,nId,7699397#crp_state=1 (dostęp: 30 IV 2025).

¹⁴ R. Dziemba, *Armia Czerwona nie walczyła o Kołobrzeg?*, miastokolobrzeg.pl, 27 X 2024, <https://miastokolobrzeg.pl/historia/34203-armia-czerwona-nie-walczylo-o-kolobrzeg.html> (dostęp: 30 IV 2025).

zaproponowano sformułowanie „Zabronione jest wystawianie na widok publiczny, pomników upamiętniających...”¹⁵.

Ustawodawca wprowadził katalog otwarty w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Z jednej strony w sposób precyzyjny wyraził, że pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, z drugiej jednak strony dodał fragment „w inny sposób takiego ustroju propagować”. Ponadto ustawodawca nie uregulował pojęcia „inny ustrój totalitarny” choćby poprzez wymienienie w ustawie takich ustrojów jak np. fašyzm czy nazizm. Jak słusznie stwierdziła M. Tabernacka, „[w] efekcie omawiane tu przepisy otwierają bardzo szerokie pole do interpretacji w zakresie tego, jaki ustrój jest totalitarny, a jaki nie”¹⁶.

Zwrot „w inny sposób takiego ustroju propagować” odnosi się do komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Należałoby to zatem rozumieć jako „przejaw twórczości ludzkiej, której celem jest propagowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego”. Propagowanie należałoby rozumieć jako czynność mającą na celu upamiętnienie ustroju komunistycznego lub innego ustroju totalitarnego.

Aby pomnik został uznany jako pomnik propagujący komunizm lub inny system totalitarny musi on spełniać łącznie dwie przesłanki:

1) musi dotyczyć osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny system totalitarny;

2) obiekt musi być wyrażony w odpowiedniej formie uregulowanej w art. 5a ust. 1 lub 5a ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, tj. jako pomnik, kopiec, obelisk, kolumna, rzeźba, posąg, popiersie, kamień pamiątkowy, płyta i tablica pamiątkowa, napisy i znaki.

W art. 5a ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej zostały wprowadzone wyjątki stosowania przepisów tej ustawy. Dotyczą one pomników:

1) niewystawionych na widok publiczny;

2) znajdujących się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku;

3) wystawionych na widok publiczny w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej, naukowej lub o podobnym charakterze, w celu innym niż propagowanie ustroju totalitarnego;

¹⁵ Pismo Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego Pana Bogdana Świączkowskiego z dnia 7 VI 2017 r., sygn. PK I BP 0280.114.2017.

¹⁶ M. Tabernacka, *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących zmian nazw ulic, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 288.*

4) wpisanych – samodzielnie albo jako część większej całości – do rejestru zabytków.

Dla przykładu, jeśli na terenie cmentarza znajduje się obelisk z symbolem komunizmu (np. Czerwona Gwiazda), wtedy chociaż pomnik symbolizuje komunizm, to miejsce, w którym znajduje się symbol komunizmu, tj. cmentarz, wyłącza stosowanie przepisów ustawy dekomunizacyjnej.

W pierwszym przypadku przepisy ustawy nie dotyczą pomników, które nie są wystawione na widok publiczny, a zatem niedostępnych powszechnie. Przy czym, jak słusznie stwierdziła M. Tabernacka, jeśli pomnik jest umiejscowiony na terenie prywatnym, aczkolwiek jest on wystawiony na widok publiczny, należy taki pomnik traktować jak pomnik wystawiony na widok publiczny, gdyż kluczowa jest ekspozycja pomnika, a nie jego położenie¹⁷.

W drugim przypadku zastosowanie do wyłączenia będą miały przepisy następujących ustaw:

1) Ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych¹⁸,

2) Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁹.

Co podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ wydający decyzję (wojewoda lub Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego), chcąc wykluczyć, że pomnik znajduje się na terenie cmentarza, może załączyć wypis z rejestru gruntów²⁰.

Trzeci przypadek dotyczy sytuacji, w której pomnik jest wystawiony na widok publiczny, ale jego celem nie jest propagowanie komunizmu. Przykładem mogą być pomniki wystawione w muzeum. Jeśli celem jest ukazanie pomnika jako przejawu twórczości socrealistycznej, wtedy taki pomnik nie ma na celu propagowania komunizmu, lecz ma charakter

¹⁷ Eadem, *Kategoria prawna symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 3, s. 101–102.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 III 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2337).

¹⁹ Ustawa z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 576 ze zm.).

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10 XII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1072/19, CBOSA.

edukacyjny mający na celu zapoznanie publiczności z obiektem sztuki socrealistycznej.

Ostatni przypadek dotyczy przepisów ustawy dekomunizacyjnej, które nie będą dotyczyć pomników wpisanych – samodzielnie albo jako część większej całości – do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wpis do rejestru zabytków jest formą ochrony zabytków²¹.

Zgodnie z art. 161 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego może wydać decyzję o uchyleniu w całości decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wpisującą pomnik do rejestru zabytków w związku z zastosowaniem ustawy dekomunizacyjnej, powołując się np. na ważny interes Państwa²³.

Jeśli którakolwiek z przesłanek uregulowanych w art. 5a ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej zostanie spełniona, oznacza to konieczność umorzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nakazu usunięcia. W takim przypadku mają zastosowanie przepisy art. 105 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 5b ust. 4 pkt 1 i pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej wojewoda, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której znajduje się pomnik, który nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1, usunięcie tego pomnika. Wydanie decyzji o usunięciu pomnika wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej, że pomnik nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Czas na wydanie opinii wynosi miesiąc, a w szczególnie skomplikowanej sprawie – dwa miesiące, i jest liczony od dnia doręczenia żądania przez wojewodę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się jednak wątpliwość, czy można zaskarżyć opinię wydaną przez IPN. W wyroku

²¹ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1292 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

²³ Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 IX 2022 r., znak: DOZ.APN.650.352.2022.BP, niepub.

Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2018 r. zaznaczono, że: „[z] ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. jednoznacznie wynika, że opinia IPN jest niewątpliwie podstawowym materiałem dowodowym, natomiast sama w sobie jest niezaskarżalna”²⁴. W orzecznictwie dopuszczony jest także pogląd odmienny²⁵. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i ust. 2 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²⁶ postępowanie w sprawie nieuregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów k.p.a. Organem I instancji jest dyrektor oddziału IPN, a organem odwoławczym jest Prezes IPN. Strona ma prawo złożyć zażalenie na wydaną opinię przez organ I instancji zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. w terminie 7 dni od dnia otrzymania opinii. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ od decyzji organu II instancji przysługuje skarga do WSA.

Należy aprobować możliwość zaskarżenia opinii wydanej przez IPN do sądu administracyjnego, tym bardziej że znane są przypadki popełniania błędów merytorycznych w sporządzanych opiniach IPN w sprawach, w których miała zastosowanie ustawa dekomunizacyjna²⁸.

Opinia wydana przez IPN ma charakter obligatoryjny, przy czym wojewoda lub Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie jest związany z jej treścią. Może zatem przyjąć bezkrytycznie opinię IPN jako własne stanowisko, polemizować z nią lub odrzucić argumentację w niej zawartą i wydać decyzję niepopierającą argumentacji przedstawionej przez IPN²⁹. Jednakże obowiązkiem wojewody lub Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest ocena opinii wydanej przez IPN, tak jak każdego innego dowodu w sprawie³⁰. Wyłączenie zaskarżenia

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 XI 2018 r., sygn. akt II OSK 2283/18, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z 28 VII 2021 r., sygn. akt III OSK 1610/21, CBOSA.

²⁶ Ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 102 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

²⁸ A. Bojarski, *Rodzaje błędów popełnianych przez Instytut Pamięci Narodowej w przypadkach wydawania opinii na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 51–62.

²⁹ Idem, *Charakter prawny opinii Instytutu Pamięci Narodowej w sprawach dekomunizacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 80.

³⁰ K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 53.

opinii IPN nie wynika ani z przepisów k.p.a. czy p.p.s.a., ani z przepisów ustawy dekomunizacyjnej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy ustawy dekomunizacyjnej mają charakter przepisów prawa materialnego. Nie regulują one procedur dotyczących zaskarżania opinii IPN, ponadto nie wykluczają możliwości zaskarżenia przepisów dotyczących opinii przez IPN.

Zgodnie z art. 13 § 2 p.p.s.a. do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Skoro siedziba Instytutu Pamięci Narodowej znajduje się w Warszawie, właściwy do rozstrzygnięcia sprawy będzie WSA w Warszawie.

W przedmiotowej sprawie nie zostało wydane na podstawie art. 13 § 3 p.p.s.a. rozporządzenie Prezydenta RP w sprawie zmiany właściwości miejscowej sądu.

Po otrzymaniu opinii IPN, zgodnie z art. 5b ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, wojewoda wydaje decyzję o usunięciu pomnika przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której znajduje się pomnik. Zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej organem wyższego stopnia jest Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego). Co istotne, samo otrzymanie opinii IPN nie zwalnia wojewody i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od obowiązku przeprowadzenia postępowania administracyjnego³¹.

3. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie pomnika lub jego części

Problematyka propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki była poruszana na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. W tym miejscu należy przytoczyć dorobek orzecniczy dotyczący pojęcia „propagowanie” komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na gruncie przepisów ustawy dekomunizacyjnej.

NSA w wyroku z 24 stycznia 2023 r. (sygn. akt III OSK 1000/22) wyjaśnia, w jaki sposób należy rozumieć słowo „propagować”³².

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 I 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1677/19, CBOSA.

³² Wyrok NSA z 24 I 2023 r., sygn. akt III OSK 1000/22, CBOSA.

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2018 r. nr LV/1282/2018 podjęto decyzję o usunięciu pomnika Wdzięczności Armii Radzieckiej z Placu Ofiar Getta w Rzeszowie³³. W przywołanym tu wyroku NSA poruszone zostały trzy niezwykle istotne kwestie. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy oparcie się wyłącznie na nazwie pomnika może symbolizować komunizm. Zdaniem NSA „[s]am fakt użycia w uchwale nazwy pomnika nie świadczy o tym, że pomnik ten obecnie upamiętnia Armię Czerwoną (Radziecką)”. Nietrudno nie zgodzić się z zaprezentowanym poglądem. Samo nazwanie pomnika „Wdzięczności Armii Radzieckiej” nie może być wyłączną przesłanką uzasadniającą, że już sama nazwa może symbolizować komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jeśli jednak inne czynniki (np. ikonograficzne) przemawiają za możliwością propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, wtedy nazwa pomnika powinna zostać uwzględniona. Druga kwestia dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy budowa pomnika w przedziale czasowym 1944–1989 może zostać uznana za symbolizowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Zdaniem NSA sama budowa pomnika w określonym czasie nie może skutkować automatycznym uznaniem, że pomnik symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Z kolei trzecia kwestia dotyczy dołączenia elementów dodatkowych do pomnika, np. przez zamontowanie tablicy pamiątkowej, po pewnym czasie od wzniesienia pomnika. Czy taka czynność może mieć znaczenie przy ocenie, czy pomnik symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny?

W orzecznictwie pojawia się pogląd, z którego wynika, że dodanie w okresie późniejszym niż budowa pomnika jakiegoś elementu (np. tablicy upamiętniającej inne wydarzenie) oznacza, że zdarzenie to powinno być brane pod uwagę w przypadku uznawania, czy pomnik propaguje komunizm lub ustrój totalitarny. Nie należy zgadzać się z przedstawionym argumentem. Zdaniem przedstawicieli doktryny „[e]lementem definicji pomnika jest treść, którą ma on upamiętniać, dla której został on wzniesiony. Chodzi tu przede wszystkim o wydarzenie historyczne lub osobę, którą ma on upamiętniać, ale także pewną doniosłą ideę przyświecającą fundatorowi czy założycielowi”³⁴. W przypadku dołączenia do pomnika elementu dodatkowego, np. tablicy informującej o konkretnym wydarzeniu, ocena, czy dany pomnik

³³ Uchwała Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 II 2018 r. nr LV/1282/2018.

³⁴ M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*. Komentarz, wyd. 2, LEX/el. 2019.

propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, powinna opierać się na dwóch rodzajach zdarzeń:

- 1) zdarzeniu pierwotnym, czyli wzniesieniu pomnika;
- 2) zdarzeniu wtórnym – zmianie/zmianach w konstrukcji pomnika lub dołączeniu innych elementów pomnika, np. tablicy informującej o innym wydarzeniu historycznym.

Kluczowa jest analiza wyłącznie zdarzenia pierwotnego, czyli wzniesienie pomnika. Jeśli w momencie wzniesienia pomnika podstawowym celem jego wzniesienia było upamiętnienie wydarzenia, które propagowało komunizm lub inny ustrój totalitarny, to należy uznać, że pomnik taki propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

Jeśli w późniejszym okresie dołączono do pomnika dodatkowy element, którego celem było upamiętnienie innego wydarzenia, np. uroczystości Tysiąclecia Państwa Polskiego, to nie może to mieć wpływu na ocenę, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Ocena, czy dany pomnik symbolizuje komunizm czy inny ustrój totalitarny, może opierać się wyłącznie na ocenie, jaka była przyczyna wzniesienia pomnika (zdarzenie pierwotne). Ocena opierająca się na tym, czy późniejsze zdarzenie wtórne ma wpływ na to, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, jest błędna, tym bardziej że w przedstawionym wyroku brak jest analizy motywów wzniesienia pomnika.

Pogląd o konieczności uwzględnienia celu wzniesienia pomnika został wyrażony w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 10 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wa 1072/19). W przedstawionej sprawie w mieście Czeladź w 1977 r. został odsłonięty pomnik. W pierwotnej wersji napis na nim brzmiał: „Komunistom działaczom ruchu robotniczego, którzy w 1927 r. zwyciężyli w wyborach, tworząc pierwszą w Polsce komunistyczną Radę Miejską w Czeladzi w hołdzie społeczeństwo Miasta”. W wersji zmienionej w 2009 r. napis brzmiał następująco: „Działaczom ruchu robotniczego, którzy w 1927 r. zwyciężyli w wyborach, tworząc blok jedności robotniczej w Radzie Miejskiej w Czeladzi”. Oznacza to, że pierwotnie pomnik miał symbolizować zwycięstwo działaczy komunistycznych w Radzie Miejskiej w Czeladzi. Dopiero w 2009 r. usunięto zapis mający na celu identyfikację, że pomnik ten dotyczy zwycięstwa przez działaczy komunistycznych w wyborach w 1927 r. Gdyby zatem uznać treść tablicy z 2009 r. jako wiążące wydarzenie, to nie byłoby możliwości stwierdzenia, że pomnik propaguje komunizm. Zdaniem WSA w Warszawie skarga na opinię Prezesa IPN była bezzasadna. Jak podkreślono w uzasadnieniu

wyroku, „[p]rzedmiotowy monument, usytuowany w centrum miasta, w pobliżu Urzędu Miejskiego w Czeladzi, upamiętnia zwycięstwo w wyborach samorządowych w Czeladzi działaczy komunistycznych, których celem było zaprowadzenie w Polsce ustroju politycznego – dyktatury proletariatu na wzór Związku Sowieckiego. Nie ma znaczenia okoliczność, że wybory te odbyły się w 1927 r. Istotna jest symbolika eksponująca komunizm”. WSA uznał zatem w tym wyroku, że istotne do oceny są przesłanki określające, jakiego wydarzenia dotyczy konkretne zdarzenie. Zmiana tablicy, której treść pomijała działaczy komunistycznych, nie była brana pod uwagę w przypadku rozstrzygnięcia sprawy przez WSA w Warszawie³⁵. Należy oceniać cały okres działalności komunistów na terytorium państwa polskiego, a nie tylko okres po 1944 r.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych został wyrażony pogląd jakoby dokonanie czynności wtórnej (takiej jak dodanie nowej tablicy informacyjnej upamiętniającej inne wydarzenie historyczne) oznacza, że tablica informacyjna nie stanowi „integralnej części pomnika”. Sprawa dotyczyła pomnika upamiętniającego desant polskich i radzieckich skoczków spadochronowych w Puszczy Noteckiej podczas II wojny światowej, który miał miejsce w Sokołowie w województwie wielkopolskim. W prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 23 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 87/20) uznano, że dodanie nowej tablicy upamiętniającej nie stanowi części integralnej samego pomnika.

Na odsłoniętym w 1974 r. pomniku widniał następujący napis:

Polskim i radzieckim spadochroniarzom działającym w rejonie Puszczy Noteckiej jesienią i zimą 1944 r. Na tym miejscu lądowali 7 IX 1944 roku

Porucznik Sergiusz Iliaszkiewicz

Porucznik Stanisław Maciejewski

Podporucznik Wacław Skoracki

Podporucznik Józef Dłużak

Starszy Sierżant Roman Żmudziński

Plutonowy Antoni Hertel

Kapral Franciszek Płachta

Szeregowiec Henryk Szafruga

Szeregowiec Jan Promiński

Starszina (Sierżant) pseudonim „Mikołaj”

Starszina (Sierżant) pseudonim „Borys”.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 10 XII 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1072/19, op. cit.

Istotnym elementem jest wskazanie na cokole pomnika nazwisk i pseudonimów, co oznacza, że pomnik został postawiony dla uczczenia pamięci osób tam wymienionych i że celu tego nie można odnieść do wydarzenia historycznego. Nie ma to również waloru edukacyjnego czy naukowego. Jeśli zatem osoby wymienione na cokole pomnika propagowały komunizm, to automatycznie należy uznać, że pomnik upamiętnia komunizm. Dodatkowo w 2014 r. na postumencie umieszczono tablicę z czarnego marmuru poświęconą Franciszce Furman oraz Józefowi Furmanowi, którzy pomagali członkom grupy spadochroniarzy – Antoniemu Hertlowi i Henrykowi Szafrudze.

Zdaniem Prezesa IPN tablica ta nie symbolizuje komunizmu, ale nie może ona być umieszczona na pomniku upamiętniającym polskich i radzieckich spadochroniarzy.

Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia powyższego wyroku: „Mając zatem na uwadze okoliczność, że tablica ta nie stanowi integralnej części samego pomnika, bowiem została jedynie na nim umieszczona w 2014 r., to sama jej obecność nie mogła wpłynąć na prawidłowość opinii organu”. Oznacza to, że dodanie tablicy pamiątkowej „nie stanowi integralnej części pomnika”, przez co „sama obecność nie mogła wpłynąć na prawidłowość opinii organu”. Sąd bez żadnej wątpliwości orzekł, że liczy się konkretny zamiar postawienia pomnika, a umieszczenie w późniejszym okresie tablicy nie może być brane pod uwagę przy ocenie, czy konkretny pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny³⁶.

Jeśli celem postawienia pomnika było propagowanie komunizmu, a później dołączono element pomnika, tj. tablicę niesymbolizującą komunizm, to znaczenie ma wydarzenie pierwotne, a nie wydarzenie wtórne.

4. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych a data konkretnego wydarzenia

Kolejną problematyką odnoszącą się do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego jest kwestia odnosząca się do daty związanej z konkretnym wydarzeniem. W jaki sposób konkretne wydarzenie

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 23 III 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 87/20, CBOSA.

historyczne (np. bitwa) upamiętnione na pomniku może propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny? W wyroku z 17 stycznia 2023 r. (sygn. III OSK 1763/21) NSA musiał zbadać, czy konkretne wydarzenie opisane za pomocą tabliczki znajdującej się na obelisku może propagować komunizm. Treść tego napisu brzmiała:

30 I 1945 r. / 44 bryg. panc. armii radzieckiej / pod dowództwem płk J. Guskowskiego / przełamała w tym miejscu / fortyfikacje hitlerowskie / międzyrzecki rejon umocniony / w XXX rocznicę wyzwolenia / Ziemi Międzyrzeckiej / 30 I 1975 r.

Oznacza to, że wydarzenie to upamiętnia przełamanie fortyfikacji hitlerowskich należących do rejonu międzyrzeckiego. Zdaniem NSA „[j]est on w istocie częścią umocnień stworzonych przez Niemców dla ochrony wschodniej granicy Rzeszy i nie rodzi jednoznacznych skojarzeń z komunizmem”³⁷.

W wyroku WSA w Warszawie z 21 maja 2019 r.³⁸ zaznaczono, że poprzez propagowanie komunizmu należy uznać wydarzenia, które w sposób jednoznaczny propagują komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jednocześnie Sąd ten uznał, że propagowanie komunizmu lub innego systemu totalitarnego musi w sposób niebudzący wątpliwości symbolizować komunizm poprzez używanie zwrotów takich jak: „ku czci”, „w hołdzie”, „na cześć”, „ku chwale”. Wskazane zwroty powinny być brane pod uwagę jako przykładowe.

Ocena powinna zawierać przede wszystkim ocenę historyczną wydarzenia. W wyroku NSA z 17 stycznia 2023 r. (sygn. akt III OSK 1763/21) uznano, że wskazane wydarzenie ma charakter historyczny, który upamiętnia konkretne działania wojenne. Brak na tej tablicy słów, które gloryfikują Armię Czerwoną, co oznacza, że jest to przesłanka uniemożliwiająca propagowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Jest to wspomnienie, że konkretnego dnia, konkretna formacja wojskowa dokonała konkretnego uderzenia skutkującego konkretną sytuacją. Nie ma tutaj odniesienia do elementów mających propagować komunizm.

Kolejnym wątkiem odnoszącym się do propagowania komunizmu lub innego systemu totalitarnego jest sytuacja, w której odsłonięto

³⁷ Wyrok NSA z 17 I 2023 r., sygn. akt III OSK 1763/21, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 21 V 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1779/18, CBOSA.

pomnik w związku z wydarzeniem mającym propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny.

W wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 1005/20) NSA rozstrzygnął kwestię pomnika Bohaterów Czerwonego Sztandaru odsłoniętego w listopadzie 1970 r. z okazji 53. rocznicy rewolucji październikowej. Problem dotyczył tego, czy można automatycznie uznać, że jeśli pomnik został odsłonięty w rocznicę wydarzenia niewątpliwie propagującego komunizm, jakim była rewolucja październikowa, to czy taki pomnik propaguje komunizm. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Pomnik ma przede wszystkim propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jeśli pomnik został wzniesiony w związku z rocznicą rewolucji październikowej i celem tego pomnika nie jest jej upamiętnienie, należy przeprowadzić postępowanie mające na celu ocenę, czy dany pomnik komunizm propaguje.

Zdaniem NSA sam fakt odsłonięcia pomnika w związku z dniem rewolucji październikowej nie jest argumentem przesądzającym o tym, czy dany pomnik propaguje komunizm. We wskazanym wyroku uznano, że Bohaterowie Czerwonego Sztandaru nie są utożsamiani z Armią Czerwoną. Celem wzniesienia pomnika były wydarzenia związane z niepodległościowymi dążeniami ruchu socjalistycznego w Dąbrowie Górniczej z roku 1905 oraz z lat 1916–1918. Ponadto Prezes IPN nie odniósł się do argumentacji przedstawionej przez Gminę Dąbrowa Górnicza, co zostało podkreślone w uzasadnieniu: „[o]rgan w zaskarżonym postanowieniu powinien w sposób rzeczowy odnieść się do wszystkich aspektów sprawy, w tym w szczególności do argumentów podnoszonych przez skarżącą Gminę we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skarżąca akcentowała bowiem, że organ nie uwzględnił w opinii, właściwych pomnikowi zdarzeń z dziejów regionu”.

Pogląd wyrażony w wyroku NSA należy podzielić. Jeśli bowiem pierwsza opinia Prezesa IPN uznawała propagowanie komunizmu przez pomnik, a w zażaleniu sprawy Prezes IPN nie odniósł się do argumentów Gminy Dąbrowa Górnicza, to należy uznać, że opinia jakoby pomnik miał propagować komunizm była przedwczesna³⁹.

³⁹ Wyrok NSA z 20 VIII 2020 r., sygn. akt II OSK 1005/20, CBOSA.

5. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych a kwestie związane z ekshumacją żołnierzy

Ostatnia kwestia dotyczy sytuacji, w której pod pomnikiem znajdowały się szczątki poległych żołnierzy, lecz w wyniku ekshumacji zostały one przeniesione. Jak podkreślono w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 8 września 2021 r. (sygn. akt VII SA/Wa 857/21): „[w] celu ustalenia, czy przedmiotowy pomnik znajduje się na miejscu pochówku, Wojewoda [...] podjął wszelkie niezbędne czynności. Na podstawie danych Polskiego Czerwonego Krzyża ustalił, że przeprowadzona w 1952 r. akcja ekshumacyjna z terenu powiatu [...] została wykonana całkowicie i dotyczyła miejsca posadowienia pomnika, została wykonana pod nadzorem wyspecjalizowanej instytucji w zakresie ekshumacji. Ustalenia organu świadczą, że miejsce, w którym znajduje się przedmiotowy pomnik, nie jest innym miejscem pochówku”⁴⁰.

Oznacza to, że jeśli prawidłowo przeprowadzono ekshumację żołnierzy, pomnik nie spełnia warunków z art. 5b ust. 3 pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej i nie może być rozumiany jako pomnik znajdujący się na terenie cmentarza albo innych miejsc spoczynku.

Podsumowanie

Ustawa dekomunizacyjna nie od samego początku jej obowiązywania dopuszczała możliwość usuwania pomników propagujących komunizm lub inny ustrój totalitarny. Z argumentacji sądów administracyjnych można wywnioskować następujące zasady:

1. W przypadku wydania decyzji przez wojewodę lub Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołanie się wyłącznie na opinię wydaną przez dyrektora oddziału lub Prezesa IPN nie jest wystarczające, aby uznać, że dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

2. Co prawda przepisy ustawy dekomunizacyjnej nie regulują wprost takiej możliwości, ale od opinii dyrektora oddziału IPN przysługuje środek odwoławczy do Prezesa IPN na podstawie przepisów k.p.a. według zasad ogólnych.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8 IX 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 857/21, CBOSA.

3. Sam fakt nazwania pomnika nie przesądza o tym, że dana nazwa propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

4. Sam fakt, że odsłonięcie pomnika miało miejsce w rocznicę wydarzenia propagującego komunizm lub inny ustrój totalitarny, jak np. rocznica rewolucji październikowej, nie przesądza o propagowaniu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomnik.

5. Prezes IPN w opinii, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, musi uwzględnić argumenty strony skarżącej.

6. Używane zwroty powinny w sposób jednoznaczny odnosić się do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, np. „ku czci Armii Czerwonej”.

7. Wydarzenie historyczne symbolizujące komunizm może odnosić się także do okresu przed 1939 r., przez co należy uwzględnić wszelkie wydarzenia – niezależnie od ich umiejscowienia w czasie – które symbolizują komunizm lub inny ustrój totalitarny (np. wygrane wybory do Rady Miejskiej w Czeladzi przez komunistów, a dokładniej przez członków Komunistycznej Partii Polski).

8. Wydarzenie historyczne musi propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny w sposób niebudzący wątpliwości, a sama informacja, że w konkretnym dniu miało miejsce konkretne wydarzenie nie może być przesłanką do uznania, że wydarzenie automatycznie propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

9. W przypadku kiedy przeprowadzono ekshumację żołnierzy, pomnik nie podlega wyłączeniu spod stosowania ustawy dekomunizacyjnej.

Powyższe oznacza to, że sądy administracyjne skupiły się na ocenie konkretnego pomnika, nie biorąc pod uwagę choćby takich kwestii, jak rodowód autora pomnika (czy autor pomnika był propagatorem ustroju totalitarnego jako osoba tworząca sztukę związaną z propagowaniem tegoż ustroju).

W orzecnictwie sądów administracyjnych rozbieżność dotyczy tylko sytuacji, gdy przy ocenie, czy dane wydarzenie propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, można uwzględniać zdarzenie wtórne w postaci dołączenia tabliczki informacyjnej po postawieniu pomnika. Pogląd, zgodnie z którym należy oceniać, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, przez uwzględnienie celu, w jakim został postawiony (bez uwzględnienia późniejszych zmian dodających tabliczkę informacyjną), wyrażony w dwóch wyrokach WSA w Warszawie jest prawidłowy.

Można wyróżnić trzy rodzaje wykładni przepisów prawa, która występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym omawianego zagadnienia.

Pierwszą z nich jest wykładnia systemowa. Sięgnięcie po tę wykładnię znajduje zastosowanie do pomnika, w którym wcześniej znajdowały się szczątki żołnierzy ekshumowanych w późniejszym okresie. W takim przypadku nie obowiązuje wyłączenie art. 5b ust. 3 pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej i pomnik nie może być rozumiany jako pomnik znajdujący się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku.

Drugi rodzaj wykładni to wykładnia celowościowa. Z wykładnią celowościową mamy do czynienia w przypadku pomnika z Czeladzi. Celem ustawodawcy było usunięcie z przestrzeni publicznej pomników symbolizujących ustrój totalitarny, czyli m.in. komunizm (bez względu na formę upamiętnienia). Oznacza to, że nie jest istotne to, czy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej panował ustrój totalitarny czy też nie. Pomnik w Czeladzi upamiętnił wydarzenie związane z polskimi komunistami, które miało miejsce w 1927 r., czyli w roku, w którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organizacje komunistyczne były nielegalne. Istotny jest sam fakt propagowania działań ówczesnie nielegalnych środowisk komunistycznych.

Trzeci rodzaj wykładni to wykładnia językowa. Ten rodzaj wykładni przepisów jest dominujący. Opiera się ona na analizie językowej słowa „propagować”. Wskazywana jest zasada, że sam fakt odsłonięcia pomnika w konkretnym dniu nie może propagować ustroju totalitarnego, a propagowanie musi mieć jasny, niebudzący wątpliwości przekaz (np. ku czci Armii Czerwonej).

Oдноśnie do zarzutów uwzględnianych przez sądy administracyjne należy uznać, że dotyczyły one przepisów prawa materialnego (przede wszystkim zarzuty art. 5a ustawy dekomunizacyjnej).

BIBLIOGRAFIA

- Bojarski A., *Charakter prawny opinii Instytutu Pamięci Narodowej w sprawach dekomunizacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 73–81.
- Bojarski A., *Czy data „17 stycznia” propaguje komunizm? Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2019 r. (II OSK 3527/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 3, s. 101–106.
- Bojarski A., *Dylematy związane ze stosowaniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 2, s. 9–22.

- Bojarski A., *Pomorski Okręg Wojskowy jako nazwa niesymbolizująca komunizmu. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24.08.2021 r. (II SA/Bd 342/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 4, s. 113–117.
- Bojarski A., *Rodzaje błędów popełnianych przez Instytut Pamięci Narodowej w przypadkach wydawania opinii na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 51–62.
- Cembrzyńska I., „Pomnik nie może upamiętniać”. O dekomunizacji przestrzeni publicznej, „Przegląd Historyczny” 2020, nr 111(2), s. 131–152.
- Czarnecka D., *Pomniki wdzięczności Armii Czerwonej w Polsce Ludowej i III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2013, nr 45(4), s. 93–100.
- Dziemba R., *Armia Czerwona nie walczyła o Kołobrzeg?*, [miastokolobrzeg.pl](https://miastokolobrzeg.pl/historia/34203-armia-czerwona-nie-walczylo-o-kolobrzeg.html), 27 X 2024, <https://miastokolobrzeg.pl/historia/34203-armia-czerwona-nie-walczylo-o-kolobrzeg.html> (dostęp: 10 II 2025).
- Kałużna J., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 157–171.
- Łuczowska A., *Nowogard: Sowiecki pomnik przeszedł do historii*, RMF24, 22 VII 2024, https://www.rmfm24.pl/regiony/szczecin/news-nowogard-sowiecki-pomnik-przeszedl-do-historii,nld,7699397#crp_state=1 (dostęp: 10 II 2025).
- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*. Komentarz, wyd. 2, LEX/el. 2019.
- Sługocki J., *Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Korczaka*, pod red. P. Lisowskiego, Wrocław 2024, s. 865–872.
- Szlachetko K., *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 48–60.
- Tabernacka M., *Kategoria prawna symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 3, s. 99–129.
- Tabernacka M., *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących zmian nazw ulic*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 285–304.
- Zakroczymski S., *Dekomunizacja ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–51.
- Żuraszek-Ryś I., *Względy etyczne dotyczące przemianowań urbanonimów spowodowanych dekomunizacją (na przykładzie zielonogórskich nazw)*, „Roczniki Humanistyczne” 2019, nr 67(6), s. 173–184.

Szymon Jerzy Walter de Walthoffen*

Wykonywanie diagnostyki i podejmowanie decyzji diagnostycznej w świetle przepisów prawa

Performing diagnostics and making diagnostic decisions in the light of legal regulations

Abstract. The purpose of diagnostic testing is to facilitate rapid and effective diagnostic decision-making, which constitutes a key element of medical practice. Under current legal regulations, a diagnosis cannot be established without conducting appropriate diagnostic tests, indicating their indispensability and confirming the causal relationship between these processes. Diagnostics is based on the analysis of clinical data, including findings from additional examinations such as medical (objective and subjective), laboratory, and pathomorphological ones, as well as imaging and non-imaging diagnostics. Legal provisions define the entities authorized to collect biological materials and conduct tests, thereby shaping the scope of competencies of various medical professions.

This article systematizes the diagnostic terminology and evaluates its classification as a health service under the applicable legal framework. The analysis includes an interpretation of the terms *diagnostic test*, *diagnosis*, *pathomorphological diagnosis*, and *diagnostic decision*, along with their legal implications. Additionally, the study classifies professional entitlements related to diagnostic testing and assesses their qualification as health services in accordance with existing regulations. The article also highlights ambiguities and normative gaps that may lead to interpretative challenges in medical practice, particularly in delineating the competencies of various professional groups and defining their liability for diagnostic decisions.

The findings emphasize the need for legislative revisions to ensure regulatory coherence and explicitly classify diagnostics as a health service. The study employs the dogmatic-legal method, based on analyzing and interpreting normative acts, allowing for the legal status of diagnostic testing within the healthcare

* Medical University of Warsaw, Poland | Warszawski Uniwersytet Medyczny, Warszawa, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0820-0149>, e-mail: szymon.walter@wum.edu.pl.

system to be determined precisely. Consideration should also be given to introducing more precise regulations governing diagnostic procedures to eliminate interpretative uncertainties.

Keywords: diagnostic testing – health benefits – diagnostics – diagnosis – laboratory testing

Wprowadzenie

Dnia 9 listopada 2022 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano ustawę o medycynie laboratoryjnej, która reguluje zasady funkcjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych wykonujących badania w obszarze medycyny laboratoryjnej¹. Ustawa ta zastąpiła, po ponad 20 latach, obowiązującą ustawę o diagnostyce laboratoryjnej².

W kontekście medycyny istnieje różnica pomiędzy dwoma terminami powszechnie używanymi w diagnostyce: „diagnostyka” oraz „diagnoza”. Diagnostyka stanowi proces prowadzący do postawienia diagnozy, w ramach którego niezbędne jest przeprowadzenie badań diagnostycznych. Ponadto, różne terminy używane w aktach prawnych, takie jak „badania laboratoryjne”, „medyczne badania laboratoryjne”, „badania lekarskie”, „badania profilaktyczne” czy „badania diagnostyczne”, mają różne zakresy znaczeniowe, które mogą prowadzić do niewłaściwej interpretacji, gdy używane są zamiennie.

Podobne wątpliwości pojawiają się w kontekście użycia pojęć „decyzja diagnostyczna”, „laboratoryjna interpretacja wyników badań”, „rozpoznanie patomorfologiczne” czy „rozpoznanie choroby”, które odnoszą się do określonych diagnoz w ramach przepisów prawnych. Konsekwencją działań związanych z diagnostyką powinna być decyzja diagnostyczna, czyli diagnoza. Niemniej jednak terminy te, chociaż często używane zamiennie, nie są synonimami w kontekście prawnym. Interpretacja wyników badania czy też rozpoznanie patomorfologiczne stanowi podstawę do postawienia diagnozy, jednakże nie zawsze jest elementem koniecznym do wdrożenia właściwego leczenia. W sytuacjach, w których rozpoznanie choroby może zostać postawione na podstawie jedynie wyniku badania laboratoryjnego czy rozpoznania

¹ Ustawa z dnia 15 IX 2022 r. o medycynie laboratoryjnej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2125 ze zm.), dalej „u.m.l.”.

² Ustawa dnia 27 VII 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1083 ze zm.), dalej „u.d.l.”.

patomorfologicznego, należy pamiętać, iż zgodnie z przepisami prawnymi diagnoza powinna być zawsze ustalana na podstawie pełnych danych klinicznych, w tym wyników badań dodatkowych.

Posługiwanie się terminami prawnie ugruntowanymi, zwłaszcza definicjami legalnymi, związanymi z medycyną i diagnostyką, służy poprawnemu komunikowaniu się podmiotów w systemie ochrony zdrowia, umożliwiając przeprowadzanie określonych procedur w ramach leczenia pacjenta, które stanowią świadczenia zdrowotne. Terminy takie jak „badanie”, „interpretacja wyników badań”, „rozpoznanie choroby” czy „rozpoznanie patomorfologiczne” nie są jednak wprost określone jako procedury stanowiące świadczenia zdrowotne w rozumieniu Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³. Chociaż terminologia ta z pozoru odnosi się do świadczeń zdrowotnych, nie zawsze jest to jednoznacznie określone, co może prowadzić do konieczności wykładni prawa w celu ustalenia, czy dana procedura stanowi świadczenie medyczne.

Wszystkie powyższe terminy w rzeczywistości odnoszą się do procedur medycznych wykonywanych przez świadczeniodawcę, stanowiących świadczenia gwarantowane, świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej lub specjalistyczne, a także procedury realizowane w ramach świadczeń wysoko specjalistycznych. Należy podkreślić, że nieprawidłowe użycie tych terminów może prowadzić do zmiany zakresu kompetencji – obszaru, na który rozciągają się uprawnienia związane z udzielaniem określonej procedury w ramach świadczeń zdrowotnych.

W polskim prawodawstwie często brakuje precyzyjnego zdefiniowania niektórych terminów, a ich nieprawidłowe użycie może skutkować problemami w określeniu kompetencji zawodowych niektórych grup medycznych do wykonywania określonych świadczeń zdrowotnych.

Celem niniejszego artykułu jest usystematyzowanie terminów związanych z diagnostyką i diagnozą, dokonanie wykładni prawa oraz nadanie odpowiednich znaczeń tym terminom, określenie uprawnień związanych z kompetencjami poszczególnych grup zawodowych do wykonywania procedur oraz ustalenie, czy dany termin odnosi się do świadczenia zdrowotnego.

³ Art. 2 ust. 1 pkt 10 Ustawy z dnia 15 IV 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 450 ze zm.), dalej „u.dz.l.”.

1. Badanie diagnostyczne *sensu largo*

Podstawą współczesnej medycyny jest diagnostyka. Dzięki odpowiednim technikom diagnostycznym możliwe jest wczesne wykrycie choroby, co pozwala na podjęcie odpowiednich decyzji terapeutycznych. Termin „diagnostyka” odnosi się do nauki o procesie rozpoznawania chorób, obejmującym wywiad, badanie lekarskie, analizę objawów oraz wyniki badań laboratoryjnych. „Diagnoza” stanowi zaś wynik tego procesu – to rozpoznanie konkretnej choroby na podstawie objawów, badania pacjenta, wywiadu lekarskiego oraz wyników badań diagnostycznych⁴.

*Wielki słownik medyczny*⁵ definiuje diagnostykę jako naukę, która zajmuje się objawami, ich interpretacją oraz procesem prowadzącym do ustalenia rozpoznania, a także technikami wykonywania badań diagnostycznych. W praktyce diagnostyka obejmuje szeroki zakres działań mających na celu określenie natury choroby. Do metod diagnostycznych należą badania podmiotowe (zbieranie wywiadu), badania przedmiotowe (fizykalne) oraz badania dodatkowe, które można podzielić na:

- badania laboratoryjne (np. morfologia krwi, badania biochemiczne),
- badania obrazowe (np. RTG, USG, tomografia komputerowa),
- badania nieobrazowe, takie jak elektrokardiogram (EKG), elektroencefalogram (EEG) czy spirometria, które polegają na rejestracji parametrów czynnościowych organizmu, a nie na uzyskiwaniu obrazów struktur anatomicznych. Wywiad pozwala na identyfikację objawów subiektywnych, podczas gdy badania przedmiotowe i dodatkowe dostarczają danych obiektywnych, niezbędnych do postawienia diagnozy⁶.

Świadczenia zdrowotne, takie jak badania diagnostyczne przeprowadzane w celu rozpoznania stanu zdrowia pacjenta oraz ustalenia dalszego postępowania leczniczego, mieszczą się w zakresie działalności

⁴ M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000, s. 7–40, zob. też R. Rejmankiewicz, *Problemy interpretacyjne wybranych pojęć zawartych w art. 192 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, nr 4, s. 65–80.

⁵ Zob. *Wielki słownik medyczny*, pod red. J. Komendera et al., Warszawa 1996, s. 271–272.

⁶ Szerzej zob. I. Wrześniewska-Wal, *Diagnostyka, diagnoza, proces diagnostyczny*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, pod red. R. Kubiaka, L. Kubickiego, E. Zielińskiej, Warszawa 2018, s. 759 oraz J. Tator, A. Czech, *Ogólna diagnostyka internistyczna. Podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1991, s. 14; J. Ciechorski, Art. 11, w: idem, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2024.

lecniczej, której rodzajem są ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, zgodnie z artykułem 11 u.d.z.l. Jak zauważył J. Ciechorski, „[n]iewprowadzenie *expressis verbis* takiego rozwiązania rodziłoby trudności w wyinterpretowaniu z zakresu ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych możliwości przeprowadzania badań diagnostycznych”⁷. Norma prawna wprowadza *lex specialis*, co skutkuje zaliczeniem badań diagnostycznych do szczególnego rodzaju działalności leczniczej, jakim są ambulatoryjne świadczenia zdrowotne⁸. Należy również podkreślić, że ambulatoryjne świadczenia zdrowotne obejmują świadczenia zarówno podstawowej, jak i specjalistycznej opieki zdrowotnej, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.z.l.

Badania diagnostyczne mogą być również realizowane w ramach stacjonarnych i całodobowych świadczeń szpitalnych, obejmujących m.in. kompleksowe świadczenia polegające na diagnozowaniu (art. 2 ust. 1 pkt 11 i art. 8 u.d.z.l.). Zatem zakres przedmiotowy obowiązującego prawa wyklucza wykonywanie świadczeń zdrowotnych polegających na diagnozowaniu jako działalności leczniczej stacjonarnej i całodobowej, z wyjątkiem szpitali.

W u.d.z.l. brakuje precyzyjnego określenia zakresu wykonywania świadczeń zdrowotnych związanych z diagnozowaniem, co skutkuje koniecznością odniesienia się do innych przepisów prawnych oraz norm, które mogą w sposób bardziej szczegółowy określać warunki, jakie muszą zostać spełnione w tym zakresie. W związku z tym, aby precyzyjnie wyznaczyć granice i sposób przeprowadzania diagnostyki medycznej, niezbędne jest sięgnięcie po regulacje zawarte w innych aktach prawnych, które precyzują wymagania dotyczące kwalifikacji, procedur oraz odpowiedzialności związanych z tym procesem.

Analiza zakresu diagnostyki w ujęciu prawa wymaga wyjaśnienia, czym jest świadczenie specjalistyczne, które polega na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej w różnych dziedzinach medycyny, z wyłączeniem świadczeń udzielanych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej⁹. Zakres świadczeń specjalistycznych został określony przez Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia na podstawie art. 102 ust. 5 pkt 21 i pkt 25 oraz art. 146 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r.

⁷ J. Ciechorski, op. cit.

⁸ M. Dercz, *Art. 11*, w: T. Rek, M. Dercz, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 99.

⁹ Ustawa z dnia 27 VIII 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 146 ze zm.), dalej „u.s.o.z.f.ś.p.”.

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰, który ustalił jednolite zasady realizacji zadań przez oddziały wojewódzkie Funduszu. Wśród tych zadań znajdują się m.in. monitorowanie i ocena jakości oraz dostępności świadczeń opieki zdrowotnej, realizacja programów zdrowotnych oraz polityki zdrowotnej (art. 97 ust. 3 u.ś.o.z.f.ś.p.). Precyzyjne zasady realizacji świadczeń specjalistycznych zostały określone w Zarządzeniu Prezesa NFZ nr 22/2018/DSOZ z dnia 14 marca 2018 r., które reguluje warunki zawierania umów o świadczenia opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna. W tym zarządzeniu szczegółowo określono, jakie czynności obejmują świadczenia specjalistyczne, w tym ocenę stanu zdrowia pacjenta na podstawie badania podmiotowego, przedmiotowego oraz wyników badań dodatkowych. W uzasadnionych przypadkach uwzględnia się również realizację procedur diagnostycznych (w tym laboratoryjnych), terapeutycznych i rehabilitacyjnych, zgodnie z aktualną klasyfikacją ICD-9.

W tym kontekście należy podkreślić, że definicja świadczenia specjalistycznego dotyczy świadczeń opieki zdrowotnej we wszystkich dziedzinach medycyny, z wyłączeniem świadczeń udzielanych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. Zatem dalsza analiza zakresu czynności diagnostycznych wymaga oceny przepisów prawa przedmiotowego dotyczących udzielania świadczeń w ramach podstawowej opieki zdrowotnej.

Zakres badań diagnostycznych w podstawowej opiece zdrowotnej, w rozumieniu art. 2 Ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej¹¹, został określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej¹² i obejmuje m.in. badania przedmiotowe, podmiotowe, bilansowe, w tym badania przesiewowe, badanie lekarskie oraz poradę patronażową. Chociaż badanie przedmiotowe i podmiotowe mogą być wykonywane niezależnie, to badanie lekarskie i porada patronażowa obejmują także te badania. Dodatkowo w rozporządzeniu

¹⁰ W brzmieniu przyjętym Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IX 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1938).

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 515.

¹² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 IX 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (Dz.U. 2013, poz. 1248 ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ”.

w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ określono zakres niezbędny do realizacji świadczeń gwarantowanych, a badania diagnostyczne wymieniono w części IV i IVa załącznika nr 1 do rozporządzenia, w których wskazano konkretne świadczenia medycznej diagnostyki laboratoryjnej, diagnostyki obrazowej (np. RTG, USG) oraz diagnostyki nieobrazowej (np. EKG, EEG, spirometria), związane z realizacją świadczeń lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Wnioskuje się, że wymienione w załącznikach badania są realizowane fakultatywnie jako badania dodatkowe, zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej¹³.

Jak zauważył D. Wąsik, „[ś]wiadczenia gwarantowane lekarza podstawowej opieki zdrowotnej obejmują różne czynności takie jak: poradę lekarską udzielaną w warunkach ambulatoryjnych, poradę lekarską udzielaną w domu świadczeniobiorcy w przypadkach uzasadnionych medycznie, świadczenia w ramach profilaktyki chorób układu krążenia, poradę patronażową, badania bilansowe, w tym badania przesiewowe, świadczenia medycznej diagnostyki laboratoryjnej lub diagnostyki obrazowej i nieobrazowej, szczepienia ochronne realizowane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”¹⁴.

Zatem za zasadnicze uznaje się, że przez *per analogium* ramy świadczeń zdrowotnych dotyczących diagnostyki, takich jak procedury medyczne diagnostyczne, powinny być jednolite w całym zakresie działalności leczniczej, z wyjątkiem działalności leczniczej stacjonarnej i całodobowej, innej niż szpitalne.

Podsumowując, badania diagnostyczne, obejmujące badania podmiotowe, przedmiotowe, dodatkowe oraz realizację procedur diagnostycznych, w tym badań laboratoryjnych, stanowią rodzaj świadczeń zdrowotnych wykonywanych w celu rozpoznania stanu zdrowia i ustalenia dalszego postępowania leczniczego, zgodnie z art. 11 u.d.z.l. Do badań diagnostycznych zalicza się czynności medycznej diagnostyki laboratoryjnej, o czym stanowi art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p.

J. Ciechorski podkreśla, że brak ograniczeń pozwala uznać badania diagnostyczne, o których mowa w art. 11 u.d.z.l., za czynności medycyny

¹³ Na podstawie Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 IX 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1427 ze zm.).

¹⁴ D. Wąsik, *Błąd medyczny a podstawowa opieka zdrowotna*, w: idem, *Metodyka prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach o błędy medyczne*, Warszawa 2021, s. 157–158.

laboratoryjnej w rozumieniu art. 3 u.m.l.¹⁵ Podobnie M. Dercz i T. Rek przyrównują badania diagnostyczne, odwołując się do u.d.z.l., aby przybliżyć charakter tej działalności¹⁶. Z kolei M. Dulińska wskazuje na wątpliwości co do uznania badań diagnostycznych za tożsame z czynnościami diagnostyki laboratoryjnej, stosowanymi w art. 1 u.d.l.¹⁷ Wątpliwości te są zasadne, gdyż badania laboratoryjne stanowią jedynie część szerszego zakresu badań diagnostycznych, co potwierdza i zauważa także D. Wąsik. W związku z tym należy wnioskować, że badania diagnostyczne obejmują szeroki zakres procedur diagnostycznych, w tym badania lekarskie, takie jak badanie podmiotowe (wywiad) i przedmiotowe (fizyczne), badania laboratoryjne, patomorfologiczne, diagnostykę obrazową oraz diagnostykę nieobrazową.

2. Badania diagnostyczne jako świadczenie zdrowotne

Zgodnie z art. 3 u.d.z.l. działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, które stanowią jej zasadniczy cel. Istotą działalności leczniczej oraz przedmiotem tej działalności są świadczenia zdrowotne. Pojęcie świadczenia zdrowotnego jest utrwalone w polskim systemie ochrony zdrowia – zostało użyte m.in. w uchylonej Ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Ta definicja świadczenia zdrowotnego, mimo pewnych różnic w sformułowaniu, pozostaje zgodna z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.z.l. Warto zaznaczyć, że obie definicje obejmują świadczenia polegające na udzielaniu pomocy zdrowotnej pacjentowi, co ma kluczowe znaczenie w kontekście omawianych regulacji prawnych. Zgodnie z definicją zawartą w u.d.z.l. świadczenia zdrowotne obejmują działania mające na celu zachowanie, ratowanie, przywracanie lub poprawę zdrowia, jak również inne czynności medyczne wynikające z procesu leczenia lub regulacji odrębnych przepisów dotyczących zasad ich wykonywania¹⁸. Istnieje również inna

¹⁵ J. Ciechorski, op. cit.

¹⁶ M. Dercz, op. cit., s. 99–100.

¹⁷ M. Dulińska, Art. 8, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzki, Warszawa 2013, LEX/el. 2024.

¹⁸ *Zakres obowiązku podawania określonych informacji do wiadomości pacjentów przez świadczeniodawców*, Prawo.pl, 17 VI 2011, <https://www.prawo.pl/zdrowie/zakres-obowiazku-podawania-okreslonych-informacji-do-wiadomosci-pacjentow-przez-swiadczeniodawcow,236047.html> (dostęp: 17 IV 2025).

definicja legalna świadczenia zdrowotnego, zawarta w art. 5 pkt 40 u.ś.o.z.f.ś.p., zgodnie z którą świadczenie zdrowotne to działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania.

G. Glanowski wskazuje, że mimo drobnych różnic językowych pojęcie świadczenia zdrowotnego w kontekście obu ustaw (u.d.z.l. i u.ś.o.z.f.ś.p.) należy interpretować w sposób spójny, koncentrując się na wspólnym celu, którym jest zapewnienie ochrony zdrowia pacjentowi¹⁹. Z kolei A. Pietraszewska-Macheta słusznie zwróciła uwagę, że pojęcie świadczeń opieki zdrowotnej w art. 5 pkt 40 u.ś.o.z.f.ś.p. jest pojęciem szerszym, obejmującym, oprócz świadczeń zdrowotnych w sensie ścisłym, także świadczenia zdrowotne rzeczowe oraz świadczenia towarzyszące. Działania profilaktyczne, chociaż są częścią działalności leczniczej, nie mieszczą się jednak w pojęciu świadczenia zdrowotnego, co prowadzi do pewnej niespójności pojęciowej. Na potrzeby u.ś.o.z.f.ś.p. wprowadzono pojęcie świadczenia opieki zdrowotnej, które obejmuje szeroki zakres działań, niejednokrotnie poza-medycznych, lecz stanowiących element świadczeń finansowanych ze środków publicznych²⁰. M. Kopec wyjaśnia, że świadczenie zdrowotne w kontekście u.ś.o.z.f.ś.p. obejmuje szerszy zakres desygnatów²¹.

Na podstawie obowiązującej definicji z u.d.z.l. można stwierdzić, że świadczenie zdrowotne polega na działaniu mającym na celu zachowanie zdrowia. Działania mieszczące się w pojęciu świadczenia zdrowotnego dzielą się na trzy grupy czynności. Pierwsza obejmuje działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia. Druga obejmuje inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia, a trzecia – inne działania medyczne wynikające z przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) wyrażono pogląd, że wykładnia językowa pojęcia

¹⁹ G. Glanowski, *Przedmiot umowy*, w: idem, *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019, s. 247. Podobnie, jak też szerzej na temat różnicy językowej: L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, s. 1557; B. Janiszewska, *Świadczenie zdrowotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 10 DziałLeczU*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Instytucje prawa medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2018, s. 1059.

²⁰ A. Pietraszewska-Macheta, *Art. 5*, w: *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, pod red. eadem, Warszawa 2023, s. 137.

²¹ M. Kopec, *Art. 2*, w: *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2016, s. 28.

„świadczenie zdrowotne” skłania do wniosku, iż wszystkie czynności, które się w nim mieszczą, zmierzają do osiągnięcia celu leczniczego²².

Czynności lecznicze (terapeutyczne) stanowią kluczowy element działalności medycznej, mając na celu nie tylko leczenie chorób, ale także poprawę jakości życia pacjenta poprzez kompleksowe podejście do jego zdrowia. Ich głównym celem jest przywrócenie lub utrzymanie prawidłowego stanu zdrowia, szczególnie w kontekście procesów biologicznych, czyli funkcji organizmu, które zostały zakłócone przez chorobę. Obejmuje to szeroki zakres działań, które można podzielić na następujące obszary:

- Profilaktyka – działania mające na celu zapobieganie wystąpieniu chorób lub ich nawrotom. Profilaktyka może obejmować szczepienia, edukację zdrowotną, porady dotyczące stylu życia oraz wczesne wykrywanie chorób, co pozwala na ich szybsze leczenie i zmniejszenie ryzyka poważnych komplikacji.

- Diagnostyka – proces polegający na identyfikacji przyczyn problemów zdrowotnych pacjenta. Obejmuje zarówno badania fizykalne, jak i diagnostykę laboratoryjną, obrazową oraz inne techniki medyczne, które umożliwiają lekarzowi dokładne określenie rodzaju choroby, jej etapu oraz potencjalnych powikłań. Właściwa diagnostyka stanowi fundament dalszego leczenia.

- Terapia – działania podejmowane w celu leczenia choroby lub jej objawów. Terapia może przyjmować różne formy, takie jak farmakoterapia (stosowanie leków), chirurgia, terapie fizyczne czy inne interwencje medyczne. Jej celem jest eliminowanie przyczyn choroby, łagodzenie objawów oraz poprawa funkcjonowania organizmu pacjenta.

- Rehabilitacja – proces, który następuje po leczeniu lub w przypadku przewlekłych chorób mający na celu przywrócenie pacjentowi pełnej sprawności fizycznej, psychicznej oraz społecznej. Rehabilitacja może obejmować ćwiczenia fizyczne, terapię psychologiczną, wsparcie w adaptacji do nowego stanu zdrowia oraz edukację w zakresie samodzielnego zarządzania zdrowiem.

G. Głanowski wskazuje, że „[c]zynności o charakterze leczniczym (terapeutycznym) w sposób zobiektywizowany skierowane są na chorobę w sensie biologiczno-medycznym i zmierzają do profilaktyki, diagnostyki, terapii bądź rehabilitacji osoby dotkniętej jej skutkami. Obejmują zarówno przyczyny choroby (tzw. leczenie przyczynowe), jak też

²² G. Głanowski, op. cit., s. 247–248.

mają charakter tzw. leczenia objawowego, polegającego na usuwaniu i zmniejszaniu objawów choroby, co może mieć postać łagodzenia cierpień fizycznych i psychicznych z nią związanych. Ponadto czynnościami leczniczymi są te podejmowane względem osób ich wymagających z uwagi na stan fizjologiczny organizmu (np. w okresie ciąży, porodu, połogu) lub niekiedy z uwagi na stan, który może powstać w przyszłości, ze względu na istnienie genu odpowiedzialnego za uaktywnienie choroby (np. mastektomia)²³. Czynności lecznicze są więc ukierunkowane nie tylko na leczenie samej choroby, lecz także na kompleksowe wsparcie pacjenta w procesie powrotu do zdrowia i poprawy jakości życia. Ważnym elementem tych działań jest indywidualne podejście do pacjenta, uwzględniające nie tylko aspekt biologiczny, ale także psychiczny i społeczny. Terapia, profilaktyka, diagnoza i rehabilitacja są ze sobą ściśle powiązane i często stanowią część długoterminowego procesu leczenia, który zmienia się w zależności od stanu pacjenta, jego odpowiedzi na leczenie oraz postępujących zmian zdrowotnych²⁴.

D. Karkowska zwraca uwagę, że ustawodawca zawęził zakres świadczeń zdrowotnych do działań medycznych, co wymaga precyzyjnej analizy terminu „medycyna” oraz jego odniesienia do innych pojęć, takich jak „nauki medyczne” i „nauki o zdrowiu”. Medycyna, w tradycyjnym sensie, odnosi się głównie do praktyki leczenia chorób, podczas gdy nauki medyczne obejmują szeroki wachlarz badań naukowych, które wspierają rozwój medycyny. Z kolei nauki o zdrowiu, obejmujące aspekty społeczne, psychologiczne i ekologiczne zdrowia, mają szerszy charakter i zajmują się również prewencją oraz edukacją zdrowotną, co sprawia, że istnieje wyraźna granica między tymi pojęciami w kontekście świadczeń zdrowotnych²⁵. Jeżeli w normie dotyczącej diagnostyki, zajmującej się medycyną laboratoryjną, jest określona jako dziedzina medycyny, to *a fortiori* cała gałąź diagnostyki powinna być określona jako dział medycyny. Niemniej jednak brak jest regulacji, która definitywnie określałaby diagnostykę jako dział medycyny²⁶, a termin „medycyna”, ze względu na swoją złożoność, zmienność historyczną i kulturową, był i jest różnie definiowany²⁷.

²³ Ibidem, s. 250.

²⁴ Szerzej zob. ibidem.

²⁵ D. Karkowska, *Zakres przedmiotowy pojęcia „zawód medyczny”*, w: eadem, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 77.

²⁶ Art. 2 ust. 4 u.m.l.

²⁷ D. Karkowska, op. cit., s. 80–81.

W art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p. określono prawo świadczeniobiorcy, rozumianego jako osobę (pacjenta) korzystającą ze świadczeń zdrowotnych²⁸, do świadczeń z zakresu badań diagnostycznych, w tym medycznej diagnostyki laboratoryjnej, wykonywanych na podstawie skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, felczera ubezpieczenia zdrowotnego lub skierowania pielęgniarki lub położnej. Świadczenia zdrowotne w zakresie badań diagnostycznych przysługują świadczeniobiorcy wyłącznie na podstawie skierowania, a jak wynika z treści całej ustawy świadczeniobiorcy nie mają prawa do wyboru pracowni diagnostycznej. Takie świadczenia są ściśle związane z finansowaniem badań diagnostycznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, co odbywa się zasadniczo za pośrednictwem świadczeniodawców, którzy rozliczają się bezpośrednio z pracowniami diagnostycznymi za zlecone badania.

Natomiast koszt badania jest wkalkulowany w cenę świadczenia opieki zdrowotnej, z którym związane jest badanie diagnostyczne²⁹. Jak podkreśla się w orzecznictwie, skierowanie, o którym mowa w art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p., jest warunkiem koniecznym do powstania prawa ubezpieczonego do sfinansowania badania ze środków publicznych. Ustawa przewiduje jednak wyjątki od konieczności posiadania skierowania w sytuacji stanów nagłych³⁰.

Tu należy zaznaczyć, iż badanie diagnostyczne, które nie jest wykonane w celu rozpoznania stanu zdrowia i ustalenia dalszego postępowania leczniczego, zgodnie z art. u.d.l., lub nie jest wykonywane na podstawie skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, felczera ubezpieczenia zdrowotnego lub skierowania pielęgniarki lub położnej będącej pielęgniarką ubezpieczenia zdrowotnego lub położną ubezpieczenia zdrowotnego zgodnie z art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p. nie jest świadczeniem zdrowotnym. Użycie terminu „rozpoznanie stanu zdrowia” ma znaczenie określające rozpoznanie choroby, a nie ocenę zdrowia pacjenta. U.d.z.l. wskazuje, że rozpoznanie stanu zdrowia jest czynnością wykonywaną łącznie z ustaleniami dalszego postępowania leczniczego poprzez użycie odpowiedniego spójnika w paragrafie.

Wydawałoby się jednak, że znaczenie pojęcia „rozpoznanie stanu zdrowia” oznacza swoistą profilaktykę, która odnosi się do momentu

²⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 581).

²⁹ A. Pietraszewska-Macheta, *Art. 32, w: Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, op. cit., s. 336.

³⁰ M. Dercz, H. Izdebski, T. Rek, *Prawo do świadczeń z zakresu badań diagnostycznych*, w: eidem, *Dziecko – pacjent i świadczeniobiorca. Poradnik prawny*, Warszawa 2015, s. 227.

zdrowia pacjenta – braku choroby. Toteż w przypadku braku choroby można dokonywać zabiegu profilaktycznego, lecz bynajmniej nie określonych zabiegów leczniczych³¹.

Badania diagnostyczne, takie jak prywatnie wykonywane testy laboratoryjne, które mają na celu jedynie ocenę stanu zdrowia bez wskazania dalszego postępowania leczniczego, nie spełniają definicji świadczenia zdrowotnego w rozumieniu u.d.z.l., gdyż nie prowadzą do ustalenia leczenia ani nie są częścią procedur leczniczych (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l.).

Warto tu wspomnieć, że do ustalania dalszego postępowania leczniczego, a tym samym do samodzielnego leczenia pacjenta są upoważnione tylko określone podmioty wykonujące zdefiniowane zawody medyczne³², takie jak: lekarz, lekarz dentysta³³, pielęgniarka³⁴, fizjoterapeuta³⁵, farmaceuta³⁶ i podiatra³⁷.

Należy przy tym podkreślić, że dana procedura diagnostyczna jest świadczeniem zdrowotnym wtedy, gdy zachodzi przesłanka wynikająca z art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p., albo wtedy, gdy w regulacjach opisujących czynności zawodowe personelu medycznego wskazane jest literalnie, że czynności zawodowe danej grupy zawodowej polegają na udzielaniu świadczeń zdrowotnych: lekarza i lekarza dentysty³⁸, pielęgniarki³⁹, położnej⁴⁰, farmaceuty⁴¹, ratownika medycznego⁴², felczera⁴³, fizjoterapeuty⁴⁴. Warto zaznaczyć, że wyłączenie danej procedury diagnostycznej

³¹ R. Rejmanik, op. cit.

³² Felczer zgodnie z art. 2. ust. 7 Ustawy z dnia 20 VII 1950 r. o zawodzie felczera (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1529) może udzielać świadczeń zdrowotnych polegających na udziale w procesie leczenia pod nadzorem lekarza lub przy współpracy z nim.

³³ Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1287 ze zm.).

³⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 814 ze zm.).

³⁵ Art. 4. ust. 2 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1213 ze zm.).

³⁶ Art. 4 Ustawy z dnia 10 X 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz.U. 2021, poz. 97 ze zm.).

³⁷ Art. 13 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 17 VIII 2023 r. o niektórych zawodach medycznych (Dz.U. 2023, poz. 1972 ze zm.).

³⁸ Art. 2 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

³⁹ Art. 4 Ustawy z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej.

⁴⁰ Art. 5 Ustawy z dnia 15 VII 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej.

⁴¹ Art. 4 Ustawy z dnia 10 XII 2020 r. o zawodzie farmaceuty.

⁴² Art. 33 Ustawa z dnia 1 XII 2022 r. o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 339 ze zm.).

⁴³ Art. 2. ust. 1 Ustawy z dnia 20 VII 1950 r. o zawodzie felczera.

⁴⁴ Art. 4. ust. 2 Ustawy z dnia 25 IX 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty.

spod definicji świadczenia zdrowotnego rodzi istotne konsekwencje prawne i organizacyjne. Po pierwsze, takie badanie nie podlega finansowaniu ze środków publicznych, a jego wykonanie pozostaje poza systemem kontraktowania świadczeń zdrowotnych (por. art. 15 ust. 2 oraz art. 32 u.ś.o.z.f.ś.p.). Po drugie, nie wiąże się z obowiązkiem prowadzenia dokumentacji medycznej w rozumieniu ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁴⁵, która odnosi się wyłącznie do świadczeń zdrowotnych. Po trzecie, w przypadku błędów lub nieprawidłowości w wykonaniu badania odpowiedzialność wykonawcy może być rozpatrywana nie w kontekście odpowiedzialności zawodowej czy medycznej, lecz na zasadach ogólnych prawa cywilnego.

Zawód diagnosty laboratoryjnego, technika analityki medycznej oraz innych osób wymienionych w art. 5 u.m.l., wykonujących badania laboratoryjne, nie posiada regulacji określającej ich pracę jako działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Wprowadzono do u.m.l. inną normę, która definiuje wykonywanie czynności z zakresu medycyny laboratoryjnej jako działalność leczniczą, a zgodnie z art. 3 ust. 1 u.dz.l. działalność ta polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych⁴⁶. Taka norma prawna nie występuje w regulacjach determinujących prawa i obowiązki innych zawodów medycznych.

Regulacje dotyczące innych badań diagnostycznych, a dokładniej badań diagnostyki obrazowej, również wymagają dogłębnej analizy. Wykonanie badania radiologicznego odbywa się wyłącznie na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza prowadzącego pacjenta, co jest zgodne z ustawą Prawo atomowe, a wykonanie ekspozycji medycznej na promieniowanie jonizujące niezgodnie z tą ustawą jest niedopuszczalne⁴⁷. Badania radiologiczne są więc świadczeniami zdrowotnymi w przypadku wystawiania skierowania przez lekarza.

Inną kwestią w przypadku wykonywania na odległość diagnostyki obrazowej jest poddanie się określonym standardom z Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie radiologii i diagnostyki obrazowej wykonywanej za pośrednictwem systemów

⁴⁵ Art. 23 ust. 1 Ustawy z dnia 6 XI 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

⁴⁶ S. Guzik, *Art. 8, w: Komentarz do wybranych artykułów ustawy o medycynie laboratoryjnej*, pod red. M. Niezabitowskiego, Warszawa 2022, s. 20.

⁴⁷ Art. 33c Ustawy z dnia 29 XI 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1277 ze zm.).

teleinformatycznych, a tym samym wymóg oceny i opisu obrazu radiologicznego w ramach teleradiologii, którego dokonuje tylko lekarz⁴⁸ – świadczenie zdrowotne wynikające z regulacji zawodu medycznego.

Analizując zależność wykonywania świadczeń zdrowotnych, należy wskazać uprawnienia do wykonywania badań diagnostycznych *sensu largo*, które mają następujące zawody: lekarz stażysta⁴⁹, lekarz odbywający szkolenie specjalizacyjne⁵⁰, *a fortiori* lekarz specjalista. Również uprawnienia do wykonywania innych badań diagnostyki obrazowej, w których pacjent nie jest narażony na promieniowanie jonizujące, np. ultrasonografia oraz badania diagnostyki nieobrazowej, tj. elektrokardiogram, są ograniczone do określonych grup zawodowych. Poza lekarzami badania te mogą być wykonywane przez: pielęgniarkę albo położną⁵¹, ratownika medycznego⁵² i elektroradiologa⁵³. Wszystkie wymienione zawody poza elektroradiologiem posiadają w aktach regulujących dany zawód normę prawną określającą, że wykonywanie danego zawodu polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych w przypadku wykonywania badań obrazowych bez narażenia na promieniowanie jonizujące.

Badanie patomorfologiczne, jako kolejny ważny aspekt badań diagnostycznych, kończy się tzw. rozpoznaniem patomorfologicznym, do którego jest uprawniony tylko lekarz posiadający tytuł specjalisty w dziedzinie patomorfologii. Chociaż część procesów stanowiących element badania patomorfologicznego nie musi być wykonywana przez lekarza, to z uwagi na istotny etap kończący całość, który jest wykonywany przez zawód wykonujący świadczenia zdrowotne, należałoby

⁴⁸ § 4 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 IV 2019 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie radiologii i diagnostyki obrazowej wykonywanej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych (Dz.U. 2019, poz. 834).

⁴⁹ Art. 15b ust. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

⁵⁰ Art. 16 ust. 2 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

⁵¹ § 3 pkt 2 lit. b oraz § 4 pkt 32 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 II 2017 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych udzielanych przez pielęgniarkę albo położną samodzielnie bez zleceń lekarskiego (Dz.U. 2017, poz. 497 ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną”.

⁵² Załącznik 1 ust. 13 i ust. 30a Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 VI 2023 r. w sprawie medycznych czynności ratunkowych i świadczeń zdrowotnych innych niż medyczne czynności ratunkowe, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego (Dz.U. 2023, poz. 1180 ze zm.).

⁵³ Art. 13 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 17 VIII 2023 r. o niektórych zawodach medycznych.

uznać badania te za formę świadczeń zdrowotnych⁵⁴. Podsumowując – jedynymi badaniami diagnostycznymi, które nie spełniają przesłanek uznania ich za świadczenia zdrowotne, są badania obrazowe niewykorzystujące promieniowania jonizującego, wykonywane bez skierowania lekarskiego przez elektroradiologa.

Złożoność przepisów prawnych związanych z definicją świadczenia zdrowotnego powoduje trudności w precyzyjnej interpretacji, szczególnie w przypadkach, które nie mieszczą się w jednoznacznych ramach ustawowych. Wówczas konieczne jest dokładne zrozumienie celu, jakiemu mają służyć dane działania w kontekście ochrony zdrowia pacjentów. Temat ten był poruszany w postulacie wprowadzenia określenia, że zawód diagnosty laboratoryjnego polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych do już uchylonej u.d.z.l., zarówno w petycji w 2021 r.⁵⁵, jak również na etapie konsultacji publicznych nad projektem ustawy o medycynie laboratoryjnej. Proponowano w toku prac nad ustawą wprowadzenie definicji „laboratoryjnego badania diagnostycznego”, które polegałoby na udzieleniu świadczeń zdrowotnych⁵⁶. Wprowadzenie do ustawy regulującej zawód diagnosty laboratoryjnego określenia, że zawód ten polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, pozwoliłoby w prosty sposób stwierdzić, że zawód diagnosty laboratoryjnego polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, analogicznie do wymienionych już innych zawodów, w przypadku których taka regulacja została wprowadzona⁵⁷.

U.s.o.z.f.s.p. stanowi, że działania profilaktyczne, takie jak szczepienia czy badania przesiewowe, są traktowane jako świadczenia zdrowotne. To podejście wskazuje, że profilaktyka zdrowotna jest istotnym elementem systemu opieki zdrowotnej, mającym na celu zapobieganie chorobom oraz poprawę ogólnego stanu zdrowia populacji. Niemniej jednak zakres regulacji ustawy, zgodnie z jej art. 1, określa warunki

⁵⁴ § 1 pkt 13 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 XII 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii (Dz.U. 2017, poz. 2435).

⁵⁵ Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie czynności diagnostyki laboratoryjnej oraz zawodów medycznych BKSP-144-IX-540/21, autor petycji: S. Walter de Walthoffen, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PE-TYCJA&NrPetycji=BKSP-144-IX-540/21> (dostęp: 13 IV 2025), dalej „petycja nr BKSP-144-IX-540/21”.

⁵⁶ Projekt ustawy o medycynie laboratoryjnej, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12336308/katalog/12702513#12702513> (dostęp: 13 IV 2025).

⁵⁷ Petycja nr BKSP-144-IX-540/21, op. cit.

udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a nie ze środków prywatnych. To rozróżnienie zostało pominięte w opinii prawnej dotyczącej petycji nr BKSP-144-IX-540/21, dotyczącej zmian w u.d.l., w u.dz.l. oraz w ustawie o systemie informacji w ochronie zdrowia⁵⁸.

3. Badanie lekarskie i badanie profilaktyczne (porada)

Określenie „badanie lekarskie”, zawarte w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁵⁹, nie precyzuje czynności ani zakresu działań, które się pod nim kryją. Niemniej jednak, zgodnie z art. 2 ust. 1 tej samej ustawy, wykonywanie zawodu lekarza, w tym przeprowadzanie badania lekarskiego, można uznać za udzielanie świadczenia zdrowotnego. Ponadto terminy „badanie lekarskie” oraz „badanie profilaktyczne” zostały użyte w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy⁶⁰ w kontekście obowiązkowych badań pracowników, jednak bez szczegółowego wyjaśnienia ich znaczenia.

Termin „badanie lekarskie” został szczegółowo określony w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych w POZ, w którym wskazano, że obejmuje on badanie zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe. Zgodnie z tym rozporządzeniem badanie lekarskie realizowane jest w ramach porad patronażowych oraz badań bilansowych, w tym także badań przesiewowych. W kontekście porad patronażowych lekarz dokonuje oceny stanu zdrowia pacjenta, uwzględniając historię chorób, czynniki ryzyka oraz aktualny stan zdrowia. Natomiast badania bilansowe służą ocenie ogólnej kondycji zdrowotnej pacjenta w określonych przedziałach wiekowych lub w zależności od specyficznych potrzeb zdrowotnych. Z kolei badania przesiewowe mają na celu wykrywanie wczesnych objawów chorób, które mogą nie dawać jeszcze wyraźnych

⁵⁸ Zob. [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-540/\\$file/IX-540.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/IX-540/$file/IX-540.pdf).

⁵⁹ Art. 40 ust.1 pkt 2 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 V 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. 1996 Nr 69, poz. 332 ze zm.).

symptomów, co pozwala na szybkie wdrożenie odpowiedniego leczenia lub profilaktyki.

Rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ jest jedynym aktem prawnym pozwalającym zdefiniować, czym jest badanie lekarskie i jakie procedury obejmują badanie lekarskie, jednakże rozporządzenie określa warunki realizacji przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej tylko porad patronażowych oraz badań bilansowych, w tym badań przesiewowych. Rozporządzenie określa też zakres czynności wykonywanych z pacjentem – badanie lekarskie, kiedy pacjent nie ukończył 19 roku życia. Ponadto pewne czynności wykonywane przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) przy badaniu lekarskim wykraczają poza kompetencje lub możliwości realizacji określonych procedur zgodnych z rozporządzeniem.

Dlatego badanie lekarskie nie powinno być zawsze utożsamiane z badaniem specjalistycznymi czy badaniem diagnostycznym, a tylko lekarz przy wizycie patronażowej powinien wystawić skierowanie na odpowiednie badanie diagnostyczne bądź specjalistyczne, które nie są już badaniami *stricte* lekarskimi w rozumieniu rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ.

Z kolei badanie diagnostyczne nie zawsze jest badaniem lekarskim – nie są to terminy tożsame. Określone badania lekarskie, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ, nie powinny być rozumiane jako świadczenia specjalistyczne, ponieważ w definicji zawartej w art. 5 pkt 36 u.ś.o.z.f.ś.p. świadczenie specjalistyczne to świadczenie opieki zdrowotnej we wszystkich dziedzinach medycyny z wyłączeniem świadczeń udzielanych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej.

Dodatkowo, jak zostało określone w u.ś.o.z.f.ś.p., do świadczeń na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i wczesnego wykrywania chorób zalicza się m.in. profilaktyczne badania lekarskie wykonywane w celu wczesnego rozpoznania chorób.

Warto również wskazać, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej określa również warunki realizacji świadczeń zdrowotnych jako badania lekarskie⁶¹, jednak świadczenia – procedury te nie

⁶¹ Załącznik 3 część III i IV Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 XI 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (Dz.U. 2013, poz. 1413 ze zm.), dalej „rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych spec.”.

są tożsame z tymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ.

Należy wykazać potrzebę zmian rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ, jak również fakt niedoprecyzowania w załączniku 2 określenia „pobiera materiały do badań diagnostycznych” oraz powołać się na uchyloną w 2022 r. u.d.l. Jak już wspomniano, do badań diagnostycznych zaliczyć można badania medycznej diagnostyki laboratoryjnej, badania obrazowe i badania nieobrazowe.

Tymczasem materiał pobiera się do badań laboratoryjnych zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 2 u.m.l., a do badań patomorfologicznych zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii⁶². Użyty termin „badanie diagnostyczne” ma zbyt ogólne znaczenie w przypadku pobierania materiału diagnostycznego do badań laboratoryjnych lub patomorfologicznych – nie stosuje się pobierania materiału do badań lekarskich czy obrazowych.

4. Badania medyczne diagnostyki laboratoryjnej. Badanie laboratoryjne jako element badań diagnostycznych

Od wielu lat normą przyjętą w kształceniu lekarza była m.in. umiejętność wykonywania tzw. badań dodatkowych, które obejmowały „odczynty chemiczne”, np. na obecność białka lub cukru w materiale badanym, czy ocenę mikroskopową zmian patologicznych w obrazie krwi. Medyczna diagnostyka laboratoryjna jako odrębna gałąź medycyny czy diagnostyki powstała wtedy, kiedy zakres koniecznej wiedzy i czynności związanych z „badaniami dodatkowymi” przekroczyły możliwości ich wykonywania w ramach ogólnej praktyki lekarskiej⁶³.

Badania medyczne diagnostyki laboratoryjnej, o których mowa w u.ś.o.z.f.ś.p. oraz w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ, to *stricte* badania laboratoryjne, w których ustawodawca podkreślił wymiar medyczny badań laboratoryjnych odpowiednim przymiotnikiem, a których wykonywanie dokładniej określa art. 3 u.m.l. jako czynności medycyny laboratoryjnej:

⁶² § 3 ust. 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 XII 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii.

⁶³ *Diagnostyka laboratoryjna z elementami biochemii klinicznej*, pod red. A. Dembińskiej-Kieć, J.W. Naskalskiego, B. Solnicy, Wrocław 2017, s. 4–9.

„1) badania laboratoryjne materiału biologicznego, w szczególności analityczne, mikrobiologiczne, immunologiczne, genetyczne, cytomorfologiczne i toksykologiczne;

2) działania zmierzające do ustalenia zgodności tkankowej;

3) wykonywanie oceny jakości i wartości diagnostycznej badań laboratoryjnych i działań określonych w pkt 2 oraz laboratoryjnej interpretacji i autoryzacji wyników badań laboratoryjnych”.

Warto również wspomnieć, że w orzecznictwie tematyka terminu „diagnostyka laboratoryjna”, a tym samym wykładni i stosowania jej przepisów, była rzadko poruszana. Mimo wszystko warto przywołać dwa wyroki Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 2019 r.⁶⁴ w przedmiocie wynagradzania za pracę – z tytułu wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej, SN wskazał, że pojęcie „diagnostyka laboratoryjna”, wobec pominięcia tego terminu w regulaminie wynagradzania, musi być interpretowane zgodnie z u.d.l. Chociaż wykładnia była zastosowana przed wejściem w życie u.m.l., to obecnie pojęcie „diagnostyka laboratoryjna”, a tym samym „badania laboratoryjne” powinny być interpretowane zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą. Z kolei w uzasadnieniu wyroku SN z 2019 r. określono, że diagnostyka laboratoryjna to niewątpliwie proces złożony, składający się z kilku etapów, które istotnie wpływają na postawienie prawidłowej diagnozy i na wdrożenie właściwej terapii⁶⁵. Nie ulega wątpliwości, że termin „badania laboratoryjne” ma węższy zakres niż badania diagnostyczne, jednakże są one istotnym jego elementem.

Niektóre badania laboratoryjne zostały literalnie określone w już wcześniej wspomnianych rozporządzeniach: w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ⁶⁶ i w sprawie świadczeń gwarantowanych spec.⁶⁷, oraz wymienione w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego⁶⁸ i w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2023 r. w sprawie standardów organizacyjnych badań laboratoryjnych parametrów krytycznych wykonywanych w materiale biologicznym,

⁶⁴ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 2 VII 2019 r., sygn. akt I PK 80/18, Legalis nr 1964761.

⁶⁵ Wyrok SN z 2 VII 2019 r., sygn. akt I PK 80/18, Legalis nr 1964761.

⁶⁶ Cześć IV Załącznika 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ.

⁶⁷ Załącznik do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych spec.

⁶⁸ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 XI 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz.U. 2013, poz. 1520 ze zm.).

umożliwiających podjęcie szybkiej decyzji terapeutycznej⁶⁹. Do badań laboratoryjnych niewątpliwie można zaliczyć:

- badania hematologiczne, takie jak morfologia krwi;
- badania biochemiczne i immunochemiczne, takie jak określenie stężeń elektrolitów glukozy czy oznaczenie hormonów;
- badania moczu, takie jak ogólne badanie moczu z oceną właściwości fizycznych, chemicznych oraz oceną mikroskopową osadu;
- badania kału, takie jak badanie ogólne kału;
- badania układu krzepnięcia, takie jak oznaczenie INR⁷⁰ i APTT⁷¹;
- badania mikrobiologiczne, takie jak posiew wymazu z gardła z antybiogramem.

Należy jednak podkreślić, że lista badań diagnostycznych określona w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ⁷² oraz w rozporządzeniu POCT⁷³ obejmuje jedynie część badań diagnostycznych, które są dostępne w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, i procedur związanych z szybkim podejmowaniem decyzji terapeutycznych. Tymczasem pełny zakres badań diagnostycznych obejmuje także bardziej zaawansowane procedury dostępne w ramach specjalistycznej opieki zdrowotnej, które wymagają wysoce specjalistycznego sprzętu, wiedzy i doświadczenia oraz są przeprowadzane w wyspecjalizowanych placówkach medycznych⁷⁴.

5. Wymagania w zakresie badań laboratoryjnych oraz interpretacji i autoryzacji wyników badań

Wykonywanie wymienionych w czynnościach medycyny laboratoryjnej „badań laboratoryjnych” oraz „laboratoryjna interpretacja i autoryzacja wyniku badań” są prawnie zastrzeżone, zgodnie z u.m.l., dla diagnostów

⁶⁹ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 X 2023 r. w sprawie standardów organizacyjnych badań laboratoryjnych parametrów krytycznych wykonywanych w materiale biologicznym, umożliwiających podjęcie szybkiej decyzji terapeutycznej (Dz.U. 2023, poz. 2307), dalej „rozporządzenie POCT”. POCT (ang. *point-of-care testing*) – badania w miejscu opieki nad pacjentem, zwane także badaniami przyłóżkowymi.

⁷⁰ INR (ang. *international normalized ratio*) – międzynarodowy współczynnik znormalizowany.

⁷¹ APTT (ang. *activated partial thromboplastin time*) – czas częściowej tromboplastyny po aktywacji.

⁷² Załącznik do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ.

⁷³ Załącznik do rozporządzenia POCT.

⁷⁴ Załącznik do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych spec.

laboratoryjnych oraz lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu oraz specjalizację I lub II stopnia w dziedzinie analityki, mikrobiologii, diagnostyki laboratoryjnej lub lekarzy posiadających specjalizację II stopnia w dziedzinie mikrobiologii i serologii, lub lekarzy posiadających tytuł specjalisty w dziedzinie diagnostyki laboratoryjnej lub w dziedzinie mikrobiologii lekarskiej. Czynności medycyny laboratoryjnej związane z wykonywaniem badań laboratoryjnych w określonym zakresie zgodnie z art. 4 i art.5 u.m.l. mogą również wykonywać osoby:

„1) posiadające tytuł zawodowy technika analityki medycznej lub
2) posiadające tytuł zawodowy licencjata uzyskany na kierunku analityka medyczna,

lub

3) ukończyły jednolite studia magisterskie lub studia pierwszego i drugiego stopnia
w zakresie:

a) biologii, biologii medycznej, mikrobiologii lub mikrobiologii medycznej i uzyskała tytuł zawodowy magistra lub

b) biotechnologii lub biotechnologii medycznej i uzyskała tytuł zawodowy magistra lub magistra inżyniera”.

U.m.l. nie przewiduje, aby „badania laboratoryjne” będące czynnościami medycyny laboratoryjnej były wykonywane przez inne zawody, jednakże obowiązujące od 2017 r. rozporządzenie w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną dopuszcza przeprowadzanie przez pielęgniarki i położne określonych „badań diagnostycznych” będących *stricte* „badaniami laboratoryjnymi” w rozumieniu z rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ, jednakże nie stanowiących czynności medycyny laboratoryjnej w rozumieniu u.m.l.

Dochodzi do pewnego nonsensu, ponieważ literalnie te same badania (np. badanie stężenia glukozy, sodu, potasu, kreatyniny) są uznawane za czynności medycyny laboratoryjnej w rozporządzeniu POCT⁷⁵ czy w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ⁷⁶ oraz jednocześnie nie są uznane jako czynności medycyny laboratoryjnej⁷⁷.

Ponadto zachodzi luka *contra legem* w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zabiegów i czynności polegających na pobraniu od pacjenta materiału biologicznego do badań laboratoryjnych oraz

⁷⁵ Załącznik do rozporządzenia POCT.

⁷⁶ Załącznik 1 do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ.

⁷⁷ Załącznik 6 do rozporządzenia w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną.

osób uprawnionych do ich wykonywania⁷⁸, nie nadając zawodom pielęgniarce i położnej prawa do pobierania materiału do badań laboratoryjnych wykonywanych w laboratorium zgodnie z u.m.l., a umożliwiając pobieranie materiału i wykonywanie badań diagnostycznych *de facto* poza medycznym laboratorium diagnostycznym zgodnie z rozporządzeniem w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną.

Pobieranie materiału jest istotnym elementem badania laboratoryjnego, bez którego cały proces nie jest możliwy. Jeżeli regulacje zawodu pielęgniarce i położnej określają uprawnienia do pobierania materiału do badań diagnostycznych *sensu largo*, to mimo wszystko należy rozważyć kwestię *lex posterior derogat legi priori* na korzyść normy dedykowanej do udzielania uprawnień do pobierania materiału do badań *stricte* laboratoryjnych, w której pielęgniarce i położne nie nabywają takich uprawnień. Wydaje się jednak, że norma późniejsza nie powinna zmieniać normy wcześniejszej. Byłoby to dość abstrakcyjne, że zawód pielęgniarce i położnej nie ma odpowiednich uprawnień do pobierania materiału diagnostycznego, wynikających z braku odpowiedniej normy w akcie prawnym właściwszym do regulacji kwestii pobierania materiału do badań laboratoryjnych. W myśl zasady wynikającej z argumentum *a fortiori* w wersji *a maiori ad minus* uprawnienia pielęgniarce i położnych wynikają z § 11 rozporządzenia w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną, zgodnie z którym zawody te nabywają uprawnienia do pobierania „do celów diagnostycznych bez zlecenia lekarskiego każdy rodzaj materiału do badania, którego pobieranie wynika z uprawnień zawodowych nabytych w ramach kształcenia przeddyplomowego i podyplomowego, w szczególności krew żylną, mocz, ślinę, kał, włosy, wyskrobiny z paznokci, wymaz z górnych dróg oddechowych, wymaz z rany, wymaz z dróg moczowych i narządów płciowych, wymaz z odbytu, wymaz z oka, wymaz z policzka i wymazy cytologiczne”. Jednakże nie przewidziano w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2024 r. właściwego stanowiska pracy dla zawodu pielęgniarce i położnej poza laborantem i pomocą laboratoryjną, na którym nabyte uprawnienia można by wykorzystać⁷⁹.

⁷⁸ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 XII 2023 r. w sprawie wykazu zabiegów i czynności polegających na pobraniu od pacjenta materiału biologicznego do badań laboratoryjnych oraz osób uprawnionych do ich wykonywania (Dz.U. 2023, poz. 2788).

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 VII 2024 r. w sprawie wymagań, jakim powinno odpowiadać medyczne laboratorium diagnostyczne, oraz kwalifikacji personelu (Dz.U. 2024, poz. 1188).

Zgodnie z ustawą o zawodzie farmaceuty⁸⁰ farmaceuta jest również uprawniony do wykonywania badań diagnostycznych, którymi zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 stycznia 2022 r.⁸¹ są badania takie jak określenie stężenia glukozy we krwi. Ustawodawca określił zatem kolejny wyjątek dla badań laboratoryjnych, które są nazywane badaniami diagnostycznymi, a są wykonywane przez inną grupę zawodową i nie w laboratorium, a w tym przypadku w aptece⁸².

Notabene kwestią różnicującą te same badania jest miejsce ich wykonywania. Badania laboratoryjne jako czynności medycyny laboratoryjnej mogą być wykonywane w medycznym laboratorium diagnostycznym⁸³ oraz mogą być wykonywane nie tyle w medycznych laboratoriach diagnostycznych, co w miejscu udzielania świadczeń zdrowotnych⁸⁴. Rozporządzenie POCT nadaje prawa do pobierania materiału diagnostycznego i wykonywania badań laboratoryjnych określonym grupom zawodowym: lekarzom, diagnostom laboratoryjnym, pielęgniarce, położnym, ratownikom medycznym oraz technikom analityki medycznej^{85,86}.

Badania diagnostyczne będące *stricto* laboratoryjnymi mogą być wykonywane bez dokładnego określenia miejsca ich wykonywania przez lekarzy⁸⁷ oraz pielęgniarki i położne⁸⁸, jak również przez farmaceutów w aptece⁸⁹. Dlatego to samo badanie – procedura w zależności od miejsca jego wykonywania, jak i od personelu uprawnionego do jego wykonania jest badaniem laboratoryjnym lub badaniem diagnostycznym.

⁸⁰ Art. 4 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 10 XII 2020 r. o zawodzie farmaceuty.

⁸¹ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 I 2022 r. w sprawie wykazu badań diagnostycznych, które mogą być wykonywane przez farmaceutę (Dz.U. 2022, poz. 153).

⁸² Art. 97 ust. 5 oraz art. 98 ust. 5 Ustawy z dnia 6 VI 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 750).

⁸³ Art. 2 u.m.l.

⁸⁴ § 1 rozporządzenia POCT.

⁸⁵ S. Walter de Walthoffen, *Regulacje prawne wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej na tle wybranych przepisów dotyczących czynności zawodowych pracowników wykonujących zawód w obszarze medycyny*, „Diagnostyka Laboratoryjna” 2020, nr 56(2), s. 1–8.

⁸⁶ U.m.l.

⁸⁷ Zob. art. 15b ust. 3 pkt 4 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

⁸⁸ § 12 rozporządzenia w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną.

⁸⁹ Art. 97 ust. 5 oraz art. 98 ust. 5 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne.

6. Decyzja diagnostyczna, laboratoryjna interpretacja i autoryzacja wyniku badań, rozpoznanie patomorfologiczne oraz rozpoznanie choroby – diagnoza

Celem wszystkich badań diagnostycznych jest diagnoza. Nie jest możliwe postawienie diagnozy bez wykonania badań diagnostycznych, chociażby badania przedmiotowego i podmiotowego. Zatem pomiędzy diagnozą jako elementem dokonanym a badaniem diagnostycznym zachodzi zależność przyczynowo-skutkowa.

Diagnoza może być rozumiana przez pryzmat Zarządzenia Prezesa NFZ nr 22/2018⁹⁰, które definiuje ją jako: „określenie jednostki chorobowej według klasyfikacji ICD-10 oraz podjęcie decyzji terapeutycznej, w tym określenie dalszego schematu opieki nad świadczeniobiorcą, oraz wskazanie dalszego trybu opieki w odniesieniu do podjętej decyzji spośród następujących trybów:

- dalsze leczenie przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (POZ),
- pozostawienie w opiece poradni specjalistycznej,
- skierowanie do lekarza ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w innej dziedzinie medycyny,
- skierowanie do szpitala,
- zakończenie leczenia specjalistycznego”.

Diagnoza oznacza również, zgodnie z wykładnią językową, ocenę stanu czegoś, przedstawioną na podstawie badań i analiz, lub rozpoznanie choroby⁹¹. Rozpoznanie choroby, podobnie jak wprowadzenie odpowiedniej terapii, jest czynnością, do której jest uprawniony tylko lekarz zgodnie z ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁹².

Laboratoryjna interpretacja wyniku badania, będąca czynnością medycyny laboratoryjnej zgodnie z definicją zawartą w u.m.l.⁹³, polega na dokonaniu przez osobę upoważnioną zgodnie z ustawą do umieszczenia komentarzy i informacji o wyniku badania laboratoryjnego – sprawozdania z wykonanego badania laboratoryjnego. Wynik badania laboratoryjnego musi zostać zautoryzowany przez osobę

⁹⁰ § 2 ust. 1 pkt 29 lit. a Zarządzenia Nr 22/2018/DSOZ Prezesa Funduszu Zdrowia z dnia 14 III 2018 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: ambulatoryjna opieka specjalistyczna.

⁹¹ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/diagnoza;2555032.html> (dostęp: 15 I 2025).

⁹² Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

⁹³ Art. 2 pkt 2 u.m.l.

uprawnioną⁹⁴. Autoryzacja, czyli zezwolenie na ustalenie i podpisanie wyniku, charakteryzuje również „rozpoznanie patomorfologiczne”⁹⁵, które również ma na celu postawić diagnozę, chociaż rozpoznanie patomorfologiczne nie jest formą rozpoznania choroby. Wymieniony w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty termin „rozpoznanie choroby” nie jest dokładnie określony w aktach prawnych, dlatego przyjmuje się jego dosłowne znaczenie, czyli zgodnie ze słownikiem języka polskiego jako stwierdzenie rodzaju choroby⁹⁶.

Inaczej usankcjonowany jest termin „rozpoznanie patomorfologiczne”, który zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2017 r. oznacza: „ustalony i podpisany przez lekarza posiadającego tytuł specjalisty w dziedzinie patomorfologii lub lekarza posiadającego specjalizację drugiego stopnia w dziedzinie patomorfologii wynik badania patomorfologicznego, wynikający z oceny makroskopowej i mikroskopowej, przy uwzględnieniu dostępnych danych klinicznych, wyników badań histochemicznych, immunohistochemicznych, molekularnych, oraz – w określonych przypadkach – zawierający ocenę czynników predykcyjnych i prognostycznych z wykorzystaniem preparatu”.

Pewną kolizję aktów prawnych rozwiązał TK, który stwierdził w orzeczeniu z 23 czerwca 2005 r.⁹⁷, że lekarze, w tym lekarze ze specjalizacją z patomorfologii, nie spełniają kryteriów związanych z wykonywaniem zawodu w laboratorium zgodnie z nieobowiązującą już u.d.l., gdyż zasadniczo zakres czynności wykonywania zawodu lekarza obejmowałby jedynie czynności diagnostyki laboratoryjnej. Wykonywanie zawodu lekarza w laboratorium nie było możliwe do momentu wprowadzenia Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2007 r. w sprawie wykazu specjalizacji uprawniających lekarza do samodzielnego wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej w medycznym laboratorium diagnostycznym. Jednakże rozporządzenie to stoi obecnie w sprzeczności z u.m.l., nadając większy zakres praw lekarzom innych specjalności ponad prawa wynikające z u.m.l.

Czynności diagnostyki patomorfologicznej w świetle § 6 ust. 1. rozporządzenia w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii mają na celu ustalenie rozpoznania

⁹⁴ Art. 2 pkt 8 u.m.l.

⁹⁵ Zob. § 1 pkt 13 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 XII 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii.

⁹⁶ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/rozpoznanie;2517008> (dostęp: 15 I 2025).

⁹⁷ Wyrok TK z 23 VI 2005 r., sygn. akt K 17/04, Legalis nr 70222.

patomorfologicznego w celach: profilaktycznych, diagnostycznych oraz leczniczych, i obejmują czynności wymienione w punktach od 1 do 16 wyżej wymienionego paragrafu. Czynności diagnostyki patomorfologicznej są zatem świadczeniem zdrowotnym z zakresu badań diagnostycznych, a opisane wyżej czynności diagnostyki patomorfologicznej na podstawie art. 2 tego samego rozporządzenia wykonywane są w: zakładzie patomorfologii, zakładzie albo pracowni neuropatologii, pracowni histopatologii, pracowni cytologii, pracowni cytometrii przepływowej lub pracowni sekcyjnej.

Przepisy regulujące czynności diagnostyki patomorfologicznej, wymienione w § 6 ust. 1, są niespójne terminologicznie z przepisami dotyczącymi czynności medycyny laboratoryjnej, wymienionymi w art. 3 ust. 1 u.m.l. Wymienione w tym ustępie badania dotyczą między innymi badania laboratoryjnego „materiału biologicznego w szczególności analityczne, mikrobiologiczne, immunologiczne, genetyczne, cytomorfologiczne i toksykologiczne”. Brak doprecyzowania użytych terminów powoduje zbieżność terminologii czynności medycyny laboratoryjnej związanych z badaniem tkanek z czynnościami diagnostyki patomorfologicznej wymienionymi w § 6 ust. 1 pkt 3–8, 11–15 rozporządzenia w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii, które również odnoszą się do badania tkanek. Dlatego laboratoryjna interpretacja wyników badań laboratoryjnych tkanek, w zależności od kontekstu, może prowadzić do rozpoznania patomorfologicznego.

W piśmiennictwie przedstawiono przykład morfologii krwi będącej badaniem hematologicznym zgodnie z rozporządzeniem w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ. Badanie morfologii krwi obwodowej, gdzie krew jest płynną tkanką łączną, może być wykonywane metodą automatyczną przy użyciu analizatora zwanego cytometrem przepływowym lub techniką manualną z użyciem mikroskopu świetlnego. Morfologia krwi zakwalifikowana jest do badania laboratoryjnego zgodnie z u.m.l. oraz z rozporządzeniem w sprawie świadczeń gwarantowanych POZ, jednakże może być również badaniem patomorfologicznym zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii⁹⁸.

W kwestii kompetencji do wydawania wyniku badania przeprowadzonego na tkance jako materiale biologicznym, pobranym od pacjenta,

⁹⁸ S. Walter de Walthoffen, op. cit.

u.m.l. określa, że interpretacji badań laboratoryjnych i autoryzacji wyniku badań dokonuje diagnosta laboratoryjny lub osoba posiadająca tytuł zawodowy lekarza z określoną specjalizacją lub inna osoba wymieniona w art. 5 u.m.l., posiadającą określoną specjalizację z dziedziny mającej zastosowanie w ochronie zdrowia⁹⁹. Pojęcie „wynik badania”, uzyskany w wyniku przeprowadzonych czynności diagnostyki laboratoryjnej – „laboratoryjnej interpretacji i autoryzacji wyniku badań”, wykazuje podobieństwo w znaczeniu do rozpoznania badania patomorfologicznego wymienionego w rozporządzeniu w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii.

Termin „rozpoznanie patomorfologiczne” oznacza „wynik badania patomorfologicznego”, wynikający z oceny makroskopowej i mikroskopowej, przy uwzględnieniu dostępnych danych klinicznych, wyników badań histochemicznych, immunohistochemicznych, molekularnych [...]”¹⁰⁰. Jednakże to lekarz ma obowiązek wykonywania zawodu zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie ustawą o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁰¹. Bez precyzyjnej definicji laboratoryjnej interpretacji i autoryzacji wyniku badań w u.d.l. nie można jednoznacznie określić kompetencji do przeprowadzania badań „tkanek”.

W związku z powyższym w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie standardów organizacji opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii nie jest precyzyjnie określone, jakie czynności diagnostyki patomorfologicznej może wykonać diagnosta laboratoryjny i jakie są jego uprawnienia do wykonywania czynności zawodowych w procesie diagnostycznym. Nawet standardy kształcenia specjalistycznego z cytomorfologii medycznej dla diagnostów laboratoryjnych nie uprawniają diagnosty laboratoryjnego do „rozpoznania patomorfologicznego” i pozostawiają wątpliwości co do uprawnień tej grupy zawodowej do wykonywania określonych świadczeń zdrowotnych w zakładach patomorfologii.

⁹⁹ Art. 5 ust. 2 u.m.l. Zob. także § 1 pkt 13 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 XII 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii.

¹⁰⁰ Por. § 6 ust. 1 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 XII 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii.

¹⁰¹ Art. 4 Ustawy z dnia 5 XII 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

Podsumowanie

Interpretacje terminów takich jak „badania laboratoryjne”, „medyczne badania laboratoryjne”, „badania lekarskie”, „badania profilaktyczne”, „badania diagnostyczne”, „decyzja diagnostyczna”, „laboratoryjna interpretacja i autoryzacja wyniku badań”, „rozpoznanie patomorfologiczne” czy „rozpoznanie choroby” powinny opierać się na ich prawnym znaczeniu. *A priori*, nie powinny one naruszać zasady wykładni prawa *per analogiam*, zgodnie z uzasadnieniem wyroku SN z 2019 r., który dotyczył jedynie terminu „diagnostyka laboratoryjna”. Zawsze w pierwszej kolejności należy dokonać ustawowej interpretacji określonego terminu lub innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a sięganie do kolejnych metod wykładni znajdzie uzasadnienie dopiero wtedy, gdy podstawowy rezultat interpretacji nie doprowadzi do jednoznacznego ustalenia treści analizowanego pojęcia. Podczas stosowania opisanej metody konieczne jest uwzględnienie różnych reguł, w tym reguł językowych, które są wspólne dla wszystkich członków danej grupy – w tym przypadku języka urzędowego danego kraju. Ustalenie takiej wskazówki interpretacyjnej ma służyć temu, aby tekst przepisu był tak rozumiany, jak na to wskazują reguły składniowe oraz normy znaczeniowe danego języka¹⁰².

Wszelkie badania diagnostyczne mają wspólny mianownik – mają zgodnie z etymologią postawić diagnozę. Terminy określające badania diagnostyczne mają określoną hierarchię, jednakże określone badania diagnostyczne mogą być wykonywane przez określone grupy zawodowe. Istnieją pewne wyjątki, jak w przypadku badań laboratoryjnych, które są określone pojęciem badań laboratoryjnych, dopóki są wykonywane przez personel medyczny określony w u.m.l., a w szczególności diagnostów laboratoryjnych w laboratorium, oraz badań laboratoryjnych umożliwiających podjęcie szybkiej decyzji terapeutycznej wykonywanych pod nadzorem merytorycznym diagnosty laboratoryjnego ze specjalizacją poza laboratorium w miejscu udzielania świadczeń zdrowotnych zgodnie z rozporządzeniem POCT.

Przesłanka, że to samo badanie przestaje być badaniem laboratoryjnym, a staje się badaniem diagnostycznym, wiąże się ściśle z tym, kto wykonuje dane badanie oraz w jakim środowisku. Na przykład pielęgniarki i położne wykonujące badania diagnostyczne, takie jak

¹⁰² Wyrok SN z 2 VII 2019 r., sygn. akt I PK 80/18, op. cit.

pomiar ciśnienia czy testy glukozowe, robią to poza tradycyjnymi laboratoriami – w gabinetach lekarskich, klinikach, a nawet w domach pacjentów. To zmienia charakter tych działań, ponieważ stają się one częścią procesu diagnostycznego, w którym chodzi nie tylko o samą analizę, lecz także o ocenę stanu zdrowia pacjenta w kontekście szerszej opieki medycznej.

Podobnie badania laboratoryjne, takie jak analiza próbek tkanek, przeprowadzane w zakładach patomorfologicznych stają się specyficznymi badaniami patomorfologicznymi, ponieważ wykonywane są przez patologów, którzy analizują materiał pod kątem chorób nowotworowych lub innych zmian patologicznych, a nie w kontekście ogólnej diagnostyki laboratoryjnej.

W rozporządzeniu w sprawie udzielania świadczeń przez pielęgniarkę albo położną należałoby precyzyjniej określić, że badania diagnostyczne wykonywane przez te osoby są badaniami laboratoryjnymi, ponieważ w praktyce polegają one na analizie materiału diagnostycznego. Takie doprecyzowanie pozwoliłoby na jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności i na określenie wymagań dotyczących jakości oraz procedur związanych z tymi badaniami, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych pracowników medycznych wykonujących takie analizy. *Per analogiam*, w Ustawie z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty oraz w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie wykazu badań diagnostycznych, które mogą być wykonywane przez farmaceutów zachodzi analogiczny stan rzeczy, w którym farmaceuci, wykonując określone badania diagnostyczne, powinni być objęci odpowiednimi regulacjami dotyczącymi badań laboratoryjnych, aby zapewnić spójność i bezpieczeństwo diagnozy.

Każdy rodzaj badań diagnostycznych powinien być jednoznacznie określony jako świadczenie zdrowotne, co ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności w systemie ochrony zdrowia. Odpowiednie określenie tych badań powinno znaleźć swoje miejsce w ustawach regulujących zawody medyczne, w szczególności diagnostów laboratoryjnych i techników elektroradiologii, które dokładnie określają, kto jest uprawniony do ich wykonywania i jakie standardy powinny być zachowane. Alternatywnie regulacje te mogą być zawarte w u.d.z.l., w której należałoby zmienić definicję świadczenia zdrowotnego, aby obejmowała wszystkie formy badań diagnostycznych, w tym te przeprowadzane przez inne zawody medyczne, jak pielęgniarki czy farmaceuci. Ponadto, każde badanie diagnostyczne może również pełnić

funkcję profilaktyczną, a zatem w u.ś.o.z.f.ś.p. należałoby uwzględnić odniesienia do definicji zawartych w u.d.z.l., aby uniknąć powielania tych samych terminów, które mogłyby wprowadzać niepotrzebne zamieszanie w interpretacji przepisów.

Zawody medyczne uprawnione do leczenia pacjentów mogą przeprowadzać diagnostykę w granicach prawa, jednak poza lekarzami nie mają prawa do rozpoznania choroby, rozpoznania patomorfologicznego ani do podejmowania decyzji diagnostycznych. Brak jest właściwej regulacji, na jakiej podstawie leczenie wdrażane jest przez inne zawody medyczne, takie jak pielęgniarka i położna, farmaceuta czy nawet podiatra. Diagnostów laboratoryjnych, chociaż mogą interpretować wyniki badań, są grupą zawodową o najmniejszych uprawnieniach co do ordynowania leczenia, a tym bardziej do zlecania badań diagnostycznych, w tym badań laboratoryjnych w porównaniu z omawianymi zawodami medycznymi. Pomimo porównywalnego wynagrodzenia¹⁰³ ustawodawca ograniczył autonomię zawodową diagnostów laboratoryjnych, a Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej nie spełniła nadziei środowiska na zmiany¹⁰⁴.

W kontekście omawianych regulacji dotyczących diagnostyki i diagnozy można dostrzec istotne niedociągnięcia w stosowaniu prawidłowych zasad techniki prawodawczej. Zasady te, określone w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰⁵, mają na celu zapewnienie przejrzystości, spójności i jednoznaczności norm prawnych, co jest szczególnie ważne w przypadku regulacji dotyczących procedur diagnostycznych i medycznych, które muszą być precyzyjnie określone, aby uniknąć rozbieżności w ich stosowaniu.

§ 10 wspomnianego rozporządzenia nakłada obowiązek, aby dla oznaczenia tych samych pojęć używać jednolitych określeń. W praktyce oznacza to, że w obrębie jednego aktu prawnego, a nawet w aktach prawnych tworzących pewną normę, nie powinno dochodzić do sytuacji, w której różne pojęcia, odnoszące się do tego samego zjawiska, są

¹⁰³ Ustawa z dnia 8 VI 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2139).

¹⁰⁴ M. Babula *Diagnostów laboratoryjnych – czy nowa ustawa rozwiąże stare problemy?*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2023, nr 5(3), s. 168.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283).

określane różnymi terminami, co wprowadzałoby niepotrzebne niejasności i mogłoby prowadzić do błędnej wykładni prawa. W przypadku regulacji dotyczących diagnostyki i diagnozy może to oznaczać konieczność uproszczenia terminologii oraz wprowadzenia jednoznacznych definicji, wskazujących na to, które pojęcia odnoszą się do tych samych zjawisk. Na przykład jeśli przepisy odnoszą się do terminów takich jak „diagnostyka” i „diagnoza”, to powinny one być stosowane konsekwentnie i w precyzyjny sposób, aby uniknąć sytuacji, w której te same pojęcia będą oznaczać różne rzeczy w normie prawnej.

Z kolei § 147 ust. 1 rozporządzenia wskazuje, że w przypadku gdy w akcie normatywnym ustalone zostaje znaczenie danego pojęcia w drodze definicji, to w obrębie tego samego aktu, jak i innych, nie wolno używać tego pojęcia w innym znaczeniu. Zasada ta ma na celu zapewnienie, że każde pojęcie w przepisach prawnych będzie miało jasno określone znaczenie, a jego interpretacja będzie spójna na całym etapie stosowania prawa. W przypadku przepisów dotyczących diagnostyki i diagnozy konieczne jest, żeby w ramach jednej normy prawnej nie występowały sprzeczne definicje tego samego pojęcia, co mogłoby prowadzić do różnych wykładni przepisów w zależności od kontekstu.

Zatem w świetle powyższych regulacji należy podkreślić, że przepisy dotyczące diagnostyki i diagnozy wymagają rewizji i uproszczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Propozycja zmiany regulacji powinna obejmować nie tylko uporządkowanie i uproszczenie terminologii, ale także wprowadzenie spójnych definicji, które zapewnią jednoznaczność i łatwość w stosowaniu przepisów w praktyce. Przepisy prawne *de lege ferenda* powinny być tak skonstruowane, aby uniknąć sytuacji, w których różne definicje tego samego pojęcia prowadzą do niejednoznacznych interpretacji, a także aby używanie tych terminów w ramach danego aktu prawnego było konsekwentne i jasne. W kontekście wykładni prawnej cytowane dyrektywy powinny być uwzględniane w procesie stosowania prawa, ponieważ stanowią one fundament, na którym opiera się proces interpretacyjny. Zastosowanie tych zasad pozwala na wyeliminowanie potencjalnych sprzeczności i niejednoznaczności w przepisach, a tym samym zapewnia ich poprawne stosowanie w praktyce prawnej.

BIBLIOGRAFIA

- Babula M., *Diagnozy laboratoryjnej – czy nowa ustawa rozwiąże stare problemy?*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2023, nr 5(3), s. 146–171.
- Bosek L., *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis/el.
- Ciechorski J., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2024.
- Dercz M., Izdebski H., Rek T., *Dziecko – pacjent i świadczeniobiorca. Poradnik prawny*, Warszawa 2015.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Diagnostyka laboratoryjna z elementami biochemii klinicznej*, pod red. A. Dembińskiej-Kieć, J.W. Naskalskiego, B. Solnicy, Wrocław 2017.
- Dulińska M., *Art. 8*, w: *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, pod red. F. Grzegorzcyka, Warszawa 2013, LEX/el. 2024.
- Filar M., *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000.
- Glanowski G., *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019.
- Guzik S., *Art. 8*, w: *Komentarz do wybranych artykułów ustawy o medycynie laboratoryjnej*, pod red. M. Niezabitowskiego, Warszawa 2022, s. 20.
- Janiszewska B., *Świadczenie zdrowotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 10 DziałLeczU*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Instytucje prawa medycznego*, pod red. M. Safjana, L. Boseka, Warszawa 2018, s. 1058–1077.
- Karkowska D., *Zawody medyczne*, Warszawa 2012.
- Kopeć M., *Art. 2*, w: *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, pod red. M. Kopcia, Warszawa 2016, s. 25–34.
- Pietraszewska-Macheta A., *Art. 5*, w: *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, pod red. A. Pietraszewskiej-Machety, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 71–148.
- Pietraszewska-Macheta A., *Art. 32*, w: *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, pod red. A. Pietraszewskiej-Machety, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 335–337.
- Rejmaniak R., *Problemy interpretacyjne wybranych pojęć zawartych w art. 192 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2012, nr 4, s. 65–80.
- Tatoń J., Czech A., *Ogólna diagnostyka internistyczna. Podręcznik dla studentów medycyny*, Warszawa 1991.
- Walter de Walthoffen S., *Regulacje prawne wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej na tle wybranych przepisów dotyczących czynności zawodowych pracowników wykonujących zawód w obszarze medycyny*, „Diagnostyka Laboratoryjna” 2020, nr 56(2), s. 1–8.
- Wąsik D., *Metodyka prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach o błędy medyczne*, Warszawa 2021.
- Wrześniewska-Wal I., *Diagnostyka, diagnoza, proces diagnostyczny*, w: *System Prawa Medycznego*, t. 1: *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego*, pod red. R. Kubiaka, L. Kubickiego, E. Zielińskiej, Warszawa 2018, s. 759–765.
- Wielki słownik medyczny*, pod red. J. Komendera et al., Warszawa 1996.

Zakres obowiązku podawania określonych informacji do wiadomości pacjentów przez świadczeniodawców, Prawo.pl, 17 VI 2011, <https://www.prawo.pl/zdrowie/zakres-obowiazku-podawania-okreslonych-informacji-do-wiadomosci-pacjentow-przez-swiadczeniodawcow,236047.html> (dostęp: 17 IV 2025).

Joanna Ablewicz*

Kultura organizacyjna w instytucjach kultury

Organisational culture in cultural institutions

Abstract. This article discusses one of the most important values nowadays – organisational culture, because what happens inside an organisation is reflected in the goals achieved by the actions it takes. Therefore, organisational culture is important both from the perspective of the recipient of the actions of a cultural institution and its employees, and also that of organising these units themselves. Every organisation creates a certain culture, shaped by all its employees, who decide to accept some and reject other values and norms. Like every organisation, a cultural institution has its own system of values, norms and beliefs, which condition the patterns of thinking and behaviour of its members and are accepted and followed by all or most of its employees and recipients. What matters is that the values supported by the institution's activities are consistent with those that are important for the social environment. As is rightly emphasized, values can be a source of internal conflicts between employees and the cultural institution if there are discrepancies between the personal value system and the one in force in a given institution. That is why it is crucial to consciously and responsibly define them in the institution's mission, which will convey a clear message to the environment and potential employees.

The implementation of organisational culture was examined using examples of specific acts regulating the activities of individual cultural institutions. Cultural institutions were proven to experience significant problems implementing this value. The statutes, acts and regulations analysed here showed that they often do not define this issue properly.

Keywords: cultural institution – organisational cultural – public administration – managements – employees

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

Wprowadzenie

Kultura pełni funkcję spoiwa społeczeństwa, zapewnia jego trwałość, wiąże się z oczywistymi wartościami¹, wspólnymi oczekiwaniami i definicjami, które określają organizacje i ich członków². Uznane wartości stanowią podstawę ocen, norm i zachowań. Jednoznacznie należy stwierdzić, że nie ma kultury bez wartości ani też nie jest możliwe ich realizowanie poza kulturą, czy tym bardziej wbrew kulturze³. Wszystkie związane z nią zagadnienia mają zatem wymiar szczególny, a dbałość o stan kultury powinna być sprawą priorytetową w aktywności ludzkiej⁴, ponieważ warunkuje ona rozwój każdego człowieka, a także instytucji kultury prowadzących działalność kulturalną⁵. Oczywiście wartości są

¹ Wartości można najszerzej określić jako „zjawiska, fakty, doznania lub przeżycia psychiczne o charakterze poznawczym, afektywno-poznawczym, normatywnym lub nienormatywnym albo wyobrażone przez jednostkę przeżycia związane z zajęciem stanu nagrody; pozytywne postawy względem pewnych stanów docelowych, głównie komponenty postaw lub stany motywacyjno-percepcyjne kierujące zachowaniem (działaniem) zmierzającym do pewnych preferowanych celów, albo związki idei i postaw, które tworzą skalę preferencji dla celów, motywów, działań bądź wprost stany docelowe warte osiągnięcia; kryteria ocen, przekonania oceniające, przekonania o tym, co godne pożądania albo koncepcje tego, co godne pożądania bądź szczególne typy przekonań centralnie umieszczonych w systemie przekonań jednostki, grupy społecznej i społeczeństwa o tym, jak powinno się lub nie powinno postępować; cechy (własności) przedmiotów, zwłaszcza ich zdolności do zaspokajania potrzeb ludzkich, jak i same te przedmioty, a także idee, symboliczne elementy kulturowe; wszystko to, co pozytywnie oceniane lub preferowane, czego się pragnie, oczekuje, pożąda i do czego się dąży”. Tak L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej. Paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, Warszawa 1999, s. 200–201.

² M. Gitling, *Znaczenie wartości organizacyjnych w budowaniu kultury przedsiębiorstw*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2019, nr 1(57), s. 347.

³ Tak J. Szymczyk, *Elementy kultury i sportu z perspektywy aksjologii. W kręgu myśli Stanisława Kowalczyka*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 4(40), nr 1, s. 94.

⁴ A. Turek, *Kultura w kręgu wartości*. Red. L. Dyczewski OFMConv. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2001 ss. 317 (recenzja), „Roczniki Nauk Społecznych” 2003, nr 31(1), s. 287.

⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 25 X 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 87 ze zm.), dalej „d.k.u.”, działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Podmiotami, które prowadzą taką działalność, są m.in. instytucje kultury (zob. art. 3 ust. 1 d.k.u.). 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 obowiązkowym).

elementami zarówno kultury (a nawet można stwierdzić, że je łączą), jak i systemu społecznego, podstawowym bowiem warunkiem istnienia wartości (kultury) w społeczeństwie jest ustanowienie w danej grupie określonego systemu norm i wzorów zachowań⁶, czyli wartości, które stanowią jeden z głównych wyznaczników i celów ludzkiego działania.

Najważniejszymi wartościami, którymi powinna kierować się instytucja kultury⁷, są dobro wspólne, otwartość, obiektywizm, współodpowiedzialność, współtworzenie, kultura organizacyjna (kierowanie się w pracy dobrem publicznym), integracja kulturowa, inkluzywność i tolerancja. Nie można zapomnieć także o sprawiedliwości (którą można wyprowadzić z treści poszczególnych norm prawnych regulujących działanie instytucji kultury), celowości (która decyduje o treści poszczególnych norm prawnych) i bezpieczeństwie prawa (triada G. Radbrucha)⁸. Instytucje służą celom wyższym i dlatego tak konieczne jest realizowanie przez nie wspomnianych wartości. Co przy tym bardzo ważne: o ile celami strategicznymi w organizacjach biznesowych są konkurencyjność i unikalność, a ważny jest przede wszystkim zysk, jego wzrost i udział w rynku, o tyle w sektorze publicznym liczą się realizacja misji i najlepsze praktyki, a ich celami finansowymi są sprawność

⁶ L. Młodzik, *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Zielona Góra 2014, s. 39. Zob. też na temat „orientacji aksjologicznej Polaków” w: *Kultura – aksjologia – polityka. Wzajemne sprzężenia*, pod red. K. Krzysztofka, Toruń 2007.

⁷ Należy zaznaczyć, że jest to jeden z możliwych poglądów. W odniesieniu do wartości instytucji kultury określenie wartości, którymi powinna się ona kierować, jest zadaniem szczególnie trudnym, gdyż oprócz Konstytucji RP brak jest ich jasnego określenia w aktach prawnych regulujących działanie instytucji kultury, czyli trudno znaleźć ten obiektywny, uznany przez prawodawcę wzorzec wartości. Można je jedynie wyinterpretować z przepisów, np. d.k.u. czy ustaw szczególnych, oraz wdrożyć te, które są wykorzystywane w innych dziedzinach prawach, szczególnie w zarządzaniu. Warto też sięgnąć po uregulowania spoza systemu prawa, ponieważ wartości pozaprawne są w tej dziedzinie szczególnie widoczne i powinny być wdrażane przez instytucje kultury, mimo braku ich ustanowienia przez prawodawcę, stanowiąc kierunkowskaz ich działań. Nie można zatem pozostać jedynie przy tym, co prawodawca uzewnętrzniał, a trzeba odnaleźć i te wartości, o których prawodawca nie powiedział, aczkolwiek oczywiste jest, że „[s]ystem wartości legitymizowanych przez prawodawcę traktuje się jako optymalną podstawę dla podejmowania decyzji przez organy stosujące prawo w stosunku do wyznających przecież najróżniejsze wartości podmiotów” (tak M. Pietrzak, R. Blicharz, *Kilka uwag o wartościach w prawie w ogóle*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, pod red. A. Matana, Warszawa 2022, s. 84).

⁸ J. Zajadło, *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, pod red. A. Powalowskiego, Warszawa 2020, s. 14.

i wartość⁹, które mogą być realizowane przez wcielanie w działania wspomnianych wartości.

Każda organizacja tworzy pewną kulturę, którą kształtują wszyscy jej pracownicy decydujący o zaakceptowaniu jednych i odrzuceniu innych wartości i norm¹⁰. Jak każda organizacja, tak i instytucja kultury ma swój system wartości, norm i przekonań, które warunkują wzory myślenia i zachowania jej członków¹¹ i są akceptowane oraz przestrzegane przez wszystkich lub większość jej pracowników i odbiorców. Ważne jest przy tym, aby wartości wspierane przez działania instytucji były spójne z tymi, które są istotne dla otoczenia społecznego. Jak się słusznie podkreśla, wartości mogą być źródłem wewnętrznych konfliktów między pracownikami a instytucją kultury, jeśli występują rozbieżności między osobistym systemem wartości a tym obowiązującym w danej instytucji. Dlatego tak ważne jest, aby świadomie i odpowiedzialnie określać je już w misji instytucji¹², co da jasny przekaz otoczeniu i potencjalnym pracownikom.

Prawidłowo określone wartości pozwalają na określenie standardów zachowań w instytucji kultury, czyli na wybranie modelu kultury organizacyjnej, który dana instytucja chciałaby promować, jakie zachowania są właściwe i jakim wartościom powinny być podporządkowane¹³. Umożliwia to wprowadzenie w życie zasady społecznej odpowiedzialności biznesu (CRS¹⁴), czyli strategii zarządzania, zgodnie z którą instytucje kultury powinny w swoich działaniach dobrowolnie uwzględniać interesy społeczne czy relacje z różnymi grupami interesariuszy, w szczególności z pracownikami w kluczowych obszarach swojej działalności¹⁵.

W artykule analizie poddano jedną z ważniejszych w obecnych czasach wartość – kulturę organizacyjną, ponieważ to, co dzieje się wewnątrz organizacji, znajduje wyraz w celach realizowanych przez podejmowane przez nią działania, zatem kultura organizacyjna ma znaczenie zarówno z perspektywy odbiorcy działań instytucji kultury,

⁹ Tak L. Młodzik, op. cit., s. 70.

¹⁰ Ibidem, s. 41.

¹¹ M. Gitling, op. cit., s. 342.

¹² Więcej na temat misji instytucji kultury zob. J. Ablewicz, *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.

¹³ K. Barańska, K. Zięba, *Zarządzanie strategiczne w kulturze. Studium przypadku Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Maius*, w: *Zarządzanie w kulturze. Teoria i praktyka*, pod red. A. Pluszyńskiej, A. Konior, Ł.A. Gawła, Warszawa 2020, s. 155 i 156.

¹⁴ Ang. *corporate social responsibility*. Więcej na ten temat zob. np. K. Kopeć, *Finansowanie kultury w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu*, Kraków 2014.

¹⁵ Ł. Gaweł, *Społeczna odpowiedzialność organizacji kultury. Muzea w otoczeniu społecznym*, w: *Zarządzanie w kulturze...*, s. 87.

jej pracowników, jak i z uwagi na samą organizację tych jednostek. Jej stosowanie zostanie zbadane na przykładach konkretnych, wybranych aktów regulujących działanie poszczególnych instytucji kultury. Jak zostanie udowodnione, instytucje kultury mają spory problem z wcielaniem w życie tej wartości. Poddane analizie statuty, akty i regulaminy wykażą, że często brak w nich prawidłowego określenia tej kwestii.

1. Definicja i funkcje kultury organizacyjnej oraz ich znaczenie dla instytucji kultury

Kultura organizacji, która łączy się z tożsamością organizacji, jest „[s]ystemem wspólnych pojęć, w znacznym stopniu wyznaczającym sposób postępowania pracowników”¹⁶, a wpływają na nią m.in. oferowane produkty i usługi, sami pracownicy i ich nastawienie, klienci, ustawodawstwo, system kar, nagród i promocji oraz organizacja wewnętrzna¹⁷. Kultura organizacyjna to „[s]ystem niepisanych wartości, norm i zasad charakterystycznych dla danej organizacji, tworzących klimat wewnętrzny oraz wspólnych zarówno dla obecnych, jak i przyszłych. Jest ona utrzymywana przez prawidłowo określoną misję instytucji kultury (stoi ona na granicy między środowiskiem wewnętrznym organizacji (zespołem tworzących ją osób) a otoczeniem zewnętrznym (wszelkimi interesariuszami)”¹⁸.

Poziomy kultury organizacji według modelu E. Scheina stanowią najpierw jej podstawowe założenia, czyli społeczna odpowiedzialność, społeczeństwo obywatelskie i kultura narodowa. Nad nimi można umiejscowić wartości, normy czy procedury wynikające np. z zasad Nolana i wreszcie artefakty językowe czy behawioralne¹⁹. Zatem kultura organizacyjna powstaje i rozwija się na podłożu konkretnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych²⁰. Do jej istoty należy zaś zaliczyć następujące cechy: innowację, stabilność (stanowczość), szacunek do ludzi, orientację na wynik, zwracanie uwagi na szczegóły, nastawienie

¹⁶ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa 2002, s. 251, cyt. za: L. Młodzik, op. cit., s. 101.

¹⁷ K. Łobos, K. Olekczyk, *Zarządzanie przez kulturę*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w przyszłości. Konceptje, modele, metody*, pod red. K. Perechudy, Warszawa 2000, s. 286.

¹⁸ O. Kosińska, M. Gądek, *Organizacje pozarządowe w sektorze kultury*, w: *Zarządzanie w kulturze...*, s. 72.

¹⁹ L. Młodzik, op. cit., s. 77.

²⁰ Ibidem, s. 66. Tak samo zob. E.B. Zybert, *Kultura organizacyjna w bibliotece*, w: *Zarządzanie biblioteką*, pod red. M. Wojciechowskiej, Warszawa 2019, s. 168.

zespołu i agresywność²¹. Kultura organizacyjna pełni różne funkcje, m.in. doprowadza do integrowania zespołu oraz budowania świadomości wspólnoty personelu, przeżywania poczucia bezpieczeństwa i stabilności²². Może sprzyjać zmianom lub je odrzucać. Jeżeli im sprzyja, to mówi się wówczas o „[k]ulturze wysokiej tolerancji niepewności, w której pracownik jest bardziej niezależny, nie obawia się podejmowania nowych wyzwań i ryzyka. Zewnętrzne punkty oparcia znajduje w swojej własnej wiedzy, doświadczeniu zawodowym oraz umiejętnościach. Inaczej jest w przypadku kultury niesprzyjającej zmianom – zewnętrznymi punktami oparcia jest dla pracownika przywódca, rozstrzygający wszelkie wątpliwości, szczegółowe przepisy niewymagające dokonywania ciągłych wyborów oraz tradycja, zwyczaje, obyczaje społeczności, której sam jest członkiem. Pracownik czuje się bezpiecznie i pewnie, ale jego niezależność jest w znacznym stopniu ograniczona”²³.

Wartości organizacyjne, które istnieją w kulturze organizacyjnej²⁴, są ściśle powiązane ze sposobem działania instytucji kultury, ich stylem zarządzania i wynikają z relacji międzyludzkich. Organizacja jest zjawiskiem kulturowym, zmieniającym się w trakcie społecznej interakcji. Warunkują one wzory²⁵ myślenia i zachowania jej członków i są akceptowane i przestrzegane przez wszystkich lub większość

²¹ Ch.A. O'Reilly, J. Chatman, D.F. Caldwell, *People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit*, „The Academy of Management Journal” 1991, nr 34, s. 487 i n., https://www.researchgate.net/publication/234021797_People_and_Organizational_Culture_A_Profile_Comparison_Approach_to_Assessing_Person-Organization_Fit (dostęp: 15 III 2025). Zob. też P. Kocoń, *Tożsamość organizacji i kultura organizacyjna – definicje i relacje*, „Economics and Management” 2009, nr 1, s. 147.

²² E.B. Zybert, *Kultura organizacyjna w bibliotece*, s. 164; zob. więcej na ten temat w: *Kultura organizacyjna w bibliotece. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Białystok, 4–6 czerwca 2007*, pod red. H. Brzezińskiej-Stec, Białystok 2008.

²³ C. Sikorski, *Kultura organizacyjna wysokiej tolerancji niepewności*, „Organizacja i Kierowanie” 1999, nr 1, s. 18–19, cyt. za: W. Pękaty, *Kultura organizacyjna w aspekcie działalności informacyjnej bibliotek naukowych i technicznych*, „Elektroniczny Biuletyn Informacyjny Bibliotekarzy” 2007, nr 9(90), <https://ebib.pl/2007/90/a.php?pekaty> (dostęp: 26 III 2024).

²⁴ Tak M. Budgol, *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Kraków 2006, s. 10. Oczywiście, jak słusznie podnosi Autor, istnieją one także w relacjach między ludźmi i ogólnie zaakceptowanymi systemami wartości i systemami etycznymi. Zob. też przegląd definicji kultury organizacyjnej w formie tabeli: M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, *Kultura organizacyjna w organizacji*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2019, nr 1, s. 126.

²⁵ Na temat paradygmatów kultury organizacyjnej zob. J. Szydło, *Paradygmaty kultury organizacyjnej*, „Economics and Management” 2014, nr 4, s. 89, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-fbcfb5eb-6e79-4bee-bec8-8e61b02ee37c/c/szydlo_paradygmaty_4_2014.pdf (dostęp: 25 III 2024).

pracowników²⁶. Zasady postępowania i myślenia, które wynikają z kultury, mają także wpływ na oczekiwane rezultaty działalności instytucji kultury. Te wzory myślenia i zachowania utrwalają się właśnie w postaci kultury organizacyjnej²⁷, za którą można uznać zbiór dominujących wartości i norm postępowania charakterystyczny dla danej instytucji, mający odzwierciedlenie w wewnętrznych praktykach i normach współpracy w instytucji kultury, normach i wspólnych wartościach²⁸, którymi kierują się pracownicy i inne osoby związane z instytucjami kultury. Kulturę organizacyjną można także określić jako „[z]biór podzielanych przez członków organizacji wartości, symboli i przekonań – częściowo świadomie, a częściowo nieświadomie – które wyznaczają ich zachowania i wzmacniają poczucie odrębności i wspólnoty. Ludzie pracujący w organizacji wytwarzają grupowe wzorce i orientacje, systemy wartości oraz symbole je wyrażające, które przesądzają o tym, że organizacja ma swoją społeczną tożsamość, «osobowość», której poznanie jest ważnym elementem zasad działania organizacji”²⁹. Zasadne jest też twierdzenie, że kultura organizacyjna instytucji kultury stanowi jej spoiwo, które odzwierciedla system znaczeń wspólny dla niej i odbiorców oraz pomaga w lepszej komunikacji³⁰. Powinna być traktowana jako naturalna i nie podlegać kwestionowaniu przez pracowników instytucji kultury. Warto przy tym pamiętać, że jest ona rozpatrywana w kategoriach opisowych, nie podlega wartościowaniu, a biorąc pod uwagę sprawność, z jaką funkcjonuje dana instytucja kultury, może być widoczna lub nie w danej instytucji³¹, może być zatem silna lub słaba³², ale nie dobra

²⁶ M. Gitling, op. cit., s. 342.

²⁷ J. Penc, *Role i umiejętności menedżerskie*, Warszawa 2005, s. 257.

²⁸ A. Tyszkiewicz, *Jak budować kulturę organizacyjną*, HAYS, b.d., <https://www.hays.pl/blog/insights/-jak-budowac-kulture-organizacyjna-> (dostęp: 20 III 2024).

²⁹ J. Szczupaczyński, *Anatomia zarządzania organizacją*, Warszawa 2002, s. 69, cyt. za: L. Młodzik, op. cit., s. 76.

³⁰ M. Gitling, op. cit., s. 343. Zob. też zbiór definicji opracowany przez Ł. Sułkowskiego w: idem, *Kulturowe procesy zarządzania*, Warszawa 2012, s. 49–51.

³¹ Siłę kultury organizacyjnej mierzy się np. stopniem nasilenia takich jej cech, jak: wyrazistość, stopień upowszechnienia i głębokość zakorzenienia. Tak V. Sathe, *Implications of Corporate Culture*, „Organizational Dynamics” 1983, nr 12, cyt. za: C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury organizacyjnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008, nr 6, s. 40. Odnośnie do silnej kultury organizacyjnej zob. też A. Czapla, P. Chomczyński, *Silna kultura organizacyjna a zakres stosowania procedur zarządzania zasobami ludzkimi*, w: *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, pod red. K.T. Koneckiego, P. Chomczyńskiego, Łódź 2007.

³² Podobnie L. Młodzik, op. cit., s. 43, która przedstawia ponadto mechanizmy tworzenia kultury organizacyjnej (ibidem, s. 50). Zob. też K.T. Konecki, *Nowi pracownicy a kultura*

lub zła. Silna kultura organizacyjna to taka, której wzory są wyraziste, szeroko upowszechnione i głęboko zakorzenione w środowisku społecznym organizacji, co powoduje, że instytucja kultury jest wyjątkowa, zachowuje ciągłość swojego działania i jest rozpoznawalna³³, zapewnia pracownikom „[p]oczucie przynależności i misji, przez co praca ich nabiera sensu i szerszego znaczenia”³⁴, zwiększa się ich lojalność i identyfikacja z instytucją. Z kolei słaba kultura to taka, gdzie nie ma „[j]asnego systemu wartości oraz jednoznacznych norm zachowań”³⁵, gdzie nie ma zgody, które wartości są najważniejsze. Należy jednak od razu zaznaczyć, że kultura organizacyjna nie może być zbyt silna, dochodzi bowiem wówczas do agresywnego stosunku do otoczenia (co utrudnia kooperację), do bezkrytycznej akceptacji stereotypów, trudno też wprowadzać zmiany, ponieważ pracownikom mocno przywiązanim do kultury organizacyjnej trudno się zaadaptować do nowej kultury. Ta trudność polega na zmianie hierarchii wartości i norm, które dają pracownikowi oparcie w działaniu i poczucie jego sensu³⁶. Zbyt silna kultura organizacyjna nie pozwala na krytykę, nie dopuszcza informacji kontrowersyjnych wobec przyjętych wzorów, jest barierą dla rozwoju instytucji³⁷.

Jak już wspomniano, kultura organizacyjna może spełniać różne funkcje, do najważniejszych należy zaliczyć: integracyjną (stanowi spoiwo instytucji kultury), percepcyjną (pozwala na zrozumienie w jakim środowisku działa instytucja) oraz adaptacyjną (pozwala na lepszą stabilizację rzeczywistości, wykorzystując gotowe schematy rozwiązań problemów)³⁸. Można te funkcje określić też w zakresie problemów dotyczących działań związanych z funkcjonowaniem wewnętrznym (kultura określa kryteria promocji, nagród czy kar wobec pracowników, wyznacza zasady awansów, definiuje granice grupy itp., czyli ogranicza

organizacyjna przedsiębiorstwa. Studium folkloru fabrycznego, Łódź 2007, s. 4. Zob. też idem, *Kultura organizacyjna*, „*Studia Socjologiczne*” 1985, nr 3–4; idem, *Reprodukcja w kulturze organizacyjnej – co odtwarza kultura organizacyjna?*, w: *Organizacje przyszłości. Szanse i zagrożenia w kontekście integracji europejskiej*, pod red. L. Zbiegień-Maciąg, W. Pawnika, Kraków 2003, <https://qsr.webd.pl/KKonecki/publikacje/publikacja21.htm> (dostęp: 25 III 2024).

³³ C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...*, s. 42, 43.

³⁴ L. Młodzik, op. cit., s. 85.

³⁵ M. Gableta, *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1998, s. 49.

³⁶ Tak C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...*, s. 39, 44. Inaczej L. Młodzik, op. cit., s. 44.

³⁷ L. Młodzik, op. cit., s. 87.

³⁸ Tak J. Skalik, *Organizacja i zarządzanie*, Wrocław 2001, s. 124, cyt. za: M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, op. cit., s. 126.

niepewność pracowników) lub zewnętrznym instytucji (kultura zapewnia możliwość zrozumienia misji i celów instytucji, służy integracji uczestników czy środowisk, wpływa na efektywność instytucji itp.)³⁹. Biorąc powyższe pod uwagę, można wyróżnić najważniejsze typy kultury organizacyjnej, którymi są: kultura dominacji (podporządkowanie pracowników zasadom panującym w instytucji), kultura rywalizacji (pracownicy są skonfliktowani), kultura współdziałania (polega na współpracy i szacunku) i kultura adaptacji (polega na przystosowaniu się pracowników do osiągania celów instytucji)⁴⁰.

2. Kultura organizacyjna a pracownicy i dyrektorzy instytucji kultury

Sukces instytucji, oceniany przez pryzmat realizacji jej misji, celów, jest oczywiście ważny, ale nie będzie go, po pierwsze, bez wiedzy i kompetencji pracowników, ich integracji, współpracy i zrozumienia, a po drugie, bez utożsamiania się pracowników z misją i celami instytucji kultury. Jeśli kultura organizacyjna nie jest widoczna w danej instytucji kultury, to trudno oczekiwać od niej zaangażowania pracowników, a także odbiorców działalności kulturalnej. Dlatego tak ważne jest prawidłowe ustalenie najważniejszych celów instytucji kultury oraz kluczowych wartości definiujących ich tożsamość⁴¹, przy czym nie można zapomnieć, że zarządzanie przez wartości działa dzięki pracownikom instytucji kultury, a nie dzięki samym instytucjom⁴². Wartościami, które pozwolą na zachowanie kultury organizacyjnej, są przede wszystkim: prawidłowe zarządzanie wiedzą, doskonalenie pracowników, właściwe stosunki między instytucjami kultury a jej pracownikami, odpowiednie zwarościowanie celów działania instytucji kultury, efektywne zarządzanie,

³⁹ Tak M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, op. cit., s. 127. Zob. też M. Kostera, S. Kownacki, *Kierowanie zachowaniami organizacyjnymi*, w: *Zarządzanie, Teoria i praktyka*, pod red. A.K. Koźmińskiego, W. Piotrowskiego, Warszawa 1995; A. Szmurło, *Kultura organizacyjna jako czynnik wpływający na funkcjonowanie przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, Seria Administracja i Zarządzanie, nr 99.

⁴⁰ Tak M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, op. cit., s. 127. Zob. też C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...* Inne rodzaje typów zob. np. L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Warszawa 2005.

⁴¹ Zob. W. Błaszczuk, *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, Warszawa 2005, s. 261.

⁴² Tak też odnośnie do przedsiębiorców M. Gitling, op. cit., s. 346.

pozyskiwanie talentów i innowacyjności, odpowiednie reagowanie na pojawiające się problemy, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa, a także uwzględnianie potrzeb i wartości odbiorców⁴³ oraz zapewnienie właściwych kontaktów z nimi i wprowadzenie kodeksów etycznych. Instytucje muszą pamiętać, że: „[f]undamentem każdej organizacji są jej członkowie. Ich rozwój i zadowolenie z pracy bezpośrednio przekładają się na rozwój oraz wyższą jakość oferty instytucji”⁴⁴. Mimo jednak, że instytucje kultury mają określone cele i głoszą określone wartości i normy oraz z reguły starają się je przekładać na konkretne zachowania, nie zawsze deklarowana kultura organizacyjna pokrywa się z rzeczywistym systemem wartości uznawanym przez jej pracowników czy przez inne powiązane z nimi podmioty⁴⁵. Aczkolwiek słuszne jest stwierdzenie, że „[w] każdej organizacji dają się wyodrębnić pewne normy, wartości i postawy, które są akceptowane przez większość pracowników”⁴⁶. Brak zgodności między tym, co pracownik akceptuje, a cechami instytucji i jej wzorami kulturowymi doprowadza do braku zaangażowania (a nawet bierności), szacunku czy poczucia bezpieczeństwa pracowników, którzy nie są lojalni wobec instytucji kultury, ponieważ jej nie ufają, nie podejmują nowych wyzwań⁴⁷, często dochodzi także do wyobcowania pracownika, jego wycofania się⁴⁸ czy pojawia się chęć opuszczenia danej instytucji⁴⁹.

Zatem jednym z kluczowych wyznaczników kultury organizacyjnej instytucji kultury są osoby w niej pracujące. To one dbają o wypełnienie obowiązków ustawowych, programują działania, witają, zapraszają, informują, prowadzą warsztaty, organizują koncerty i spektakle. W odbiorze danego miejsca kluczowa jest postawa pracowników „[p]ierwszego kontaktu – osób pracujących w kasie, szatni, na portierni, pilnujących wystaw, sprawdzających bilety i wskazujących miejsca na widowni, ale

⁴³ Zob. S. Lachowski, *Droga ważniejsza niż cel*, Warszawa 2012, s. 261.

⁴⁴ I. Radecka, *Siłaczki i magcywerowie. O determinantach demotywacji wśród pracowników polskich domów kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2022, t. 23, nr 3, s. 298.

⁴⁵ Podobnie I. Świątek-Barylska, *Kształtowanie relacji społecznych w organizacji w świetle zarządzania przez wartości*, w: *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, pod red. M. Błaszczak, Warszawa 2006, s. 236.

⁴⁶ M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, op. cit., s. 125.

⁴⁷ Zob. M. Budgol, op. cit., s. 14–15.

⁴⁸ Zob. też C. Sikorski, *Stosunek do sukcesu jako podstawa kultury organizacyjnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008, nr 3–4, s. 72, gdzie Autor szczegółowo opisuje skutki kultur organizacyjnych profesjonalnej, wycofania się, arogancji i populizmu.

⁴⁹ Idem, *O zaletach słabej kultury...*, s. 39.

też osób prowadzących działania edukacyjne: warsztaty, oprowadzania czy osób pracujących w dziale obsługi czytelnika w bibliotece. To oni i one są wizytówką instytucji, to od ich kompetencji, doświadczenia, empatii i otwartości zależy wiele aspektów omawianych do tej pory: poczucie bycia zaproszonym, nieocenianym, jasna komunikacja. To te osoby najczęściej reagują, gdy pojawiają się nietypowe sytuacje. To często dzięki nim, nawet tam, gdzie brak pełnej dostępności przestrzeni lub oferty, publiczność (nie tylko z różnymi potrzebami) może się w instytucji odnaleźć, bo to one w razie potrzeby szukają alternatywnych rozwiązań⁵⁰.

Zatem każda instytucja kultury musi podejmować działania, które zwiększą akceptację przez pracowników przyjętego systemu wartości, musi zmienić sposoby postępowania i wprowadzić stosowne rozwiązania, pozwalających instytucji kultury lepiej sobie radzić z trudnościami⁵¹. Pracownik będzie skutecznie wykonywał swoje obowiązki, pod warunkiem że zrozumie i zaakceptuje wymagania organizacyjne instytucji kultury, a to przekłada się na sprawne jej funkcjonowanie⁵². Oczywiście jest przecież, że im więcej „[j]est wspólnych wzorów myślenia i zachowania i im więcej jest w danej organizacji ludzi, którzy te wspólne wzory akceptują, tym silniejsza jest kultura tej organizacji”⁵³. Zmiana w tym zakresie bez wątpienia wymaga dużego wysiłku ze strony instytucji kultury oraz odpowiednich umiejętności. Instytucja kultury powinna mieć świadomość, że im silniejsza kultura organizacyjna, tym silniejsza organizacja⁵⁴, im lepsza atmosfera w pracy, tym większe zaangażowanie się pracowników i chęć do podejmowania nowych, wspólnych wyzwań⁵⁵. Dzięki prawidłowej kulturze instytucja kultury stworzy swój pozytywny wizerunek, co ma przełożenie na zainteresowanie jej działalnością ze strony odbiorców jej usług. Ponadto może wzmocnić poczucie wspólnoty, zmniejszyć niepewność, polepszy reagowanie na problemy, przy czym nie może przyjąć, że jest ona stała, ponieważ rozwija się i wciąż od nowa kształtuje⁵⁶. Na

⁵⁰ B. Pasterak, J. Studziński, *Inkluzywna kulturra – o instytucjach kultury jeszcze bardziej otwartych*, Kraków 2023, s. 49.

⁵¹ M. Gitling, op. cit., s. 349.

⁵² C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...*, s. 39.

⁵³ Ibidem, s. 41.

⁵⁴ M. Gitling, op. cit., s. 348.

⁵⁵ A. Tyszkiewicz, op. cit.

⁵⁶ Zob. M. Dołhasz et al., *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategie – zastosowanie*, Warszawa 2009, s. 170–171.

poziomie organizacyjnym instytucja kultury może realizować kulturę organizacyjną przez sporządzanie planów, opartych na jej wartościach. Plany takie powinny uwzględniać informowanie szczególnie pracowników o systemie wartości funkcjonujących w instytucji kultury, nie tylko w ramach szkoleń, lecz także przez codzienne funkcjonowanie organizacji, przez wprowadzenie tych wartości w praktykę działania instytucji w drodze odpowiedniej profilaktyki czy wspierania grup słabo reprezentowanych, a wreszcie przez wprowadzenie procedur i działań spójne z wartościami organizacji, stanowienie dobrego przykładu, np. poprzez budowanie relacji opartych na zaufaniu i szacunku, przez wprowadzenie przejrzystych i sprawiedliwych praktyk personalnych⁵⁷. Opracowując plan, instytucja kultury powinna mieć na uwadze, czy jej misja i cele są zrozumiałe dla jej pracowników i skutecznie promowane, a także ustalić, czy istnieje jakiś obszar jej działalności, który trzeba udoskonalić, ewentualnie jakimi działaniami można wzmocnić kulturę organizacyjną⁵⁸. Wówczas będziemy mogli mówić o wartości autotelicznej instytucji kultury, ponieważ będzie istnieć wewnętrzne poczucie wartości, w szczególności pracy, w której pracownicy będą się samorealizować, szanować i wspierać, co „[m]a związek z korelacją wykonywanego zawodu i wykształcenia. Jednostka wykonująca pracę zgodną z wykształceniem, o wiele częściej przejawia pozytywną postawę wobec niej niż jednostka, która pracuje na stanowisku niezgodnym z jej kwalifikacjami, chociaż nie wyklucza to pozytywnej postawy i odczuwania satysfakcji z pracy”⁵⁹. Jeśli za tworzący ją czynnik instytucja kultury będzie uważać kapitał ludzki, to z pewnością przyniesie to efekty w postaci lepszej jakości pracy, lojalności i utożsamiania się pracownika z organizacją⁶⁰, w której przekonania kulturowe pracownika są zgodne z wymaganiami formalnych rozwiązań organizacyjnych. Taka sytuacja

⁵⁷ Tak D. Lewicka, J. Michniak, *Rola kultury organizacyjnej w procesie budowania wysokiej jakości środowiska pracy*, w: *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, pod red. Ł. Sułkowskiego, C. Sikorskiego, Warszawa 2014, s. 186.

⁵⁸ A. Tyszkiewicz, op. cit.

⁵⁹ P. Piotrowski, *Praca jako wartość dla człowieka. Zanik etosu pracy jako implikacja wartości instrumentalnej (ekonomicznej) i zanik wartości autotelicznej*, w: *Praca w życiu człowieka i jej społeczno-edukacyjne uwarunkowania*, pod red. J. Matejek, K. Białożyty, Kraków 2015, s. 62, <https://ig.uken.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/13/2023/01/Pawel-Piotrowski-Praca-jako-wartosc-dla-czlowieka.-Zanik-etosu-pracy-jako-implikacja-wartosci-instrumentalnej-ekonomicznej-i-zanik-wartosci-autotelicznej.pdf> (dostęp: 20 III 2024). Zob. też M. Gruchola, *Kultura w ujęciu socjologicznym*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2011, nr 1, s. 109.

⁶⁰ P. Piotrowski, op. cit., s. 63.

jest komfortowa dla pracownika, gdyż ma on poczucie, że kontroluje swoje zachowania organizacyjne, potrafi trafnie planować i przewidywać swoje działania⁶¹. Przecież im bardziej pracownik jest przywiązany do wzorów kultury organizacyjnej obowiązującej w danej instytucji kultury, tym głębsze jest zakorzenienie kultury⁶².

Duże znaczenie dla kształtowania się kultury organizacyjnej ma także zachowanie się dyrektora instytucji kultury i sposób prowadzenia przez niego jej działalności. To on powinien po pierwsze znać kulturę organizacyjną instytucji, którą zarządza, a po drugie określić pożądany typ kultury organizacyjnej oraz jej siłę⁶³. Zatem w jego zachowaniu, w tym, jak traktuje on pracowników, przejawia się kultura organizacyjna⁶⁴. Jeśli jest surowy, ale sprawiedliwy i zachęca do innowacji, to pracownicy czynnie uczestniczą w działalności instytucji kultury, są lepiej motywowani. Krytyka też jest oczywiście potrzebna, ale nie może być niesprawiedliwa (gdy się powtarza, to pracownicy boją się zrobić cokolwiek, tracą zapał), powinna natomiast uwzględniać zaangażowanie pracownika w wykonanie poddanej jej pracy. Nie może być tak, że pracownicy w każdej chwili mogą się spotkać z krytyką, ponieważ wówczas wykonują swoje obowiązki jedynie w minimalnym zakresie, a ich energia po prostu się marnuje⁶⁵. Gdy stopień akceptacji kierownika przez grupę jest wysoki, zadania są jasne, a zakres władzy duży, to efektywniejsze jest jego działanie⁶⁶. Dobre zarządzanie nie jest łatwe, dyrektor bowiem musi zachować równowagę organizacyjno-kulturową w instytucji kultury, a jednocześnie widzieć konieczność rozwoju i adaptacji do zmieniającego się otoczenia, a zatem w pewien sposób tę równowagę musi naruszyć⁶⁷. Jeśli nie przewidzi nadchodzących zmian, to trudno będzie mu dobrze zarządzać i planować rozwój instytucji.

⁶¹ C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...*, s. 39.

⁶² Ibidem, s. 41, 44. Zob. też I. Zawadzka, *Sfrustrowani poszukiwacze satysfakcji*, „Didaskalia. Gazeta Teatralna” 2011, nr 162, s. 128–162, <https://didaskalia.pl/pl/artikul/sfrustrowani-poszukiwacze-satysfakcji> (dostęp: 10 IV 2024), gdzie Autorka opisuje frustracje etatowych pracowników instytucji kultury związaną z brakiem odpowiedniego zaplecza, niskimi wynagrodzeniami czy brakiem ścieżki kariery.

⁶³ M. Kinal, *Kultura organizacyjna w wybranych instytucjach oświatowych w Rzeszowie. Analiza socjologiczna*, rozprawa doktorska Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2019, <https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/f24b6909-4919-4e83-bb04-8f5ca-3d726b5/content> (dostęp: 25 III 2024).

⁶⁴ Tak L. Zbiegień-Maciąg, op. cit., s. 88–89.

⁶⁵ M. Pawłowski, A. Kułakowska, Z. Piątkowski, op. cit., s. 127.

⁶⁶ L. Młodzik, op. cit., s. 73.

⁶⁷ Tak C. Sikorski, *O zaletach słabej kultury...*, s. 40.

Kultura organizacyjna wprowadzona przez niego i stosowana w instytucji musi być więc „[s]ilna, logiczna, konkretna, a także dobrze dopasowana do celów, uświadamiająca pracownikom czego się od nich oczekuje i przez to wspierająca ich”⁶⁸. Ważne, aby kultura organizacyjna służyła wyeliminowaniu „[o]rganizacyjnej dwuznaczności zachowań i promowała proefektywne zachowania pracowników”⁶⁹, dzięki czemu dzielą oni wzory zachowań i założenia ukształtowane w instytucji kultury. Kultura organizacyjna właściwie stworzona i funkcjonująca „[p]owinna zapewniać zbieżność celów jednostek z celami organizacji bez konieczności akcentowania tej jedności dążeń”⁷⁰, powinna wzmacniać odpowiedzialność społeczną i lojalność⁷¹. Dobra znajomość kultury organizacyjnej ma wpływ nie tylko na samą instytucję, lecz także na jej otoczenie, ponieważ „[o]ddziałuje na efektywności podejmowanych działań oraz możliwość świadomego kreowania marki instytucji w środowisku zewnętrznym”⁷². Oczywiście praca w instytucji kultury nie jest i nigdy nie będzie „[d]ochodowa, ale sprzyja samorealizacji, daje możliwość zajmowania się tym, co się kocha, i jest uważana za zajęcie dające poczucie sensu. Jest nie tylko zawodem, ale również powołaniem. Wykonywać tę pracę może prawie każdy, ale nie każdy może wykonywać ją dobrze – potrzebne jest serce, cierpliwość, odnajdywanie się w służeniu innym i przekonanie, że robi się rzeczy istotne. Praca w instytucjach kultury często wiąże się z doświadczeniem bezradności, niemocy, wracania wciąż na początek drogi, ale równie często jest źródłem satysfakcji, radości i spełnienia”⁷³.

3. Przykłady kultury organizacyjnej w instytucjach kultury

Analizując poszczególne akty prawne związane z kulturą organizacyjną, należy odpowiedzieć na pytanie o to, jaka jest kultura organizacyjna w instytucjach kultury. Na pierwszy rzut oka, jak wynika z obserwacji polskiego rynku kultury, pracownicy „[p]otrafią wdrażać strategie

⁶⁸ L. Młodzik, op. cit., s. 60.

⁶⁹ K. Serafin, *Kultura organizacyjna jako element wspierający realizację strategii przedsiębiorstwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 222, s. 87.

⁷⁰ Ibidem, s. 90.

⁷¹ L. Młodzik, op. cit., s. 89.

⁷² M. Kinal, op. cit.

⁷³ M. Krajewski, *Po co nam instytucje kultury*, Kraków 2020, s. 15.

marketingowe związane z realizowanymi projektami; zaproponować odpowiedni produkt, cenę, zadbać o dystrybucję i promocję w mediach czy poprzez afisz. Brakuje jednak myślenia o strategii rozwoju instytucji⁷⁴. Jednocześnie jednak pracownicy wskazują, że sposób organizacji pracy w instytucjach kultury (np. wykonywanie zadań spoza zakresu obowiązków, brak dobrej komunikacji z dyrektorami) jest jej najbardziej zniechęcającym aspektem⁷⁵. Wydaje się, że instytucje kultury zaczynają dostrzegać konieczność wprowadzania i przestrzegania kultury organizacyjnej, chociaż nie jest to zadanie łatwe, biorąc pod uwagę zależność instytucji kultury od administracji publicznej⁷⁶. Podejmowane działania są jednak konieczne i spowodowane są przemianami ekonomiczno-społecznymi, które niejako wymuszają konieczność modyfikacji usług i produktów oferowanych przez instytucje kultury. W zakresie np. bibliotek dostrzega się, że „[s]pecjalista informacji, który jest odpowiedzialny za bezpośredni kontakt z użytkownikiem biblioteki technicznej i dostarczenie mu poszukiwanych przez niego informacji, powinien posiadać odpowiednie umiejętności. Oprócz wiedzy specjalistycznej z zakresu bibliotekoznawstwa i wiedzy naukowo-technicznej (przynajmniej w stopniu ogólnym), oczekuje się od niego komunikatywności, kompetencji organizacyjnych, znajomości nowoczesnych technologii, otwartości na zmiany oraz znajomości języków obcych, w których publikowane są źródła informacji. Dzięki wiedzy na temat zainteresowań użytkownika oraz po zapoznaniu się z jego opinią na temat oferowanego warsztatu informacyjnego, pracownik biblioteki powinien umieć określić potrzeby i oczekiwania użytkownika oraz dostosować do nich ofertę i rozwiązania, uwzględniając przy tym budżet biblioteki”⁷⁷. Jednak od tego, czego się oczekuje, do efektów, jak widać, droga jest daleka. Obserwacja działalności bibliotek doprowadziła do konkluzji, że panuje w nich kultura niskiej tolerancji niepewności (są one instytucjami konserwatywnymi, w których jest mała zmienność struktur organizacyjnych, a istnieje wysoka biurokratyzacja i formalizacja działania oraz sztywność procesów i norm).

⁷⁴ D. Sieroń-Gałusek, *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 11.

⁷⁵ Tak I. Radecka, op. cit., s. 305.

⁷⁶ Jak podaje I. Radecka, „władze miasta bardzo ingerują w działalność, do tego stopnia, że wybierano nam kolor czapki miejskiego św. Mikołaja” (ibidem, s. 307).

⁷⁷ W. Pękaty, op. cit. Zob. też w zakresie kultury organizacyjnej bibliotek: E.B. Zybert, *Kultura organizacyjna w bibliotece*, s. 164; eadem, *Kultura organizacyjna w bibliotekach. Nowe i stare idee w zarządzaniu biblioteką*, Warszawa 2004.

Co więcej, pracownicy dobrze się czują w takiej kulturze, ponieważ zapewnia im to stabilność i brak zmian pod naciskiem otoczenia, co doceniają, „[s]tosują opór bierny (powstrzymywanie się od działań wspomagających zmianę) bądź czynny (działają w celu utrudnienia lub uniemożliwienia wprowadzenia zmian), a klimat w organizacji nie sprzyja przekształceniom”⁷⁸. A przecież kapitał społeczny, zaufanie społeczne i pielęgnowanie godnościowych cech u bibliotekarzy i użytkowników bibliotek są ważne w tworzeniu kultury organizacyjnej bibliotek, zatem elementy te trzeba stale wykorzystywać do jej doskonalenia czy do poprawy wizerunku bibliotek i umacniania ich roli w środowisku, a ponadto do przygotowywania ludzi do życia w społeczeństwie z równymi szansami w dostępie do informacji, do nauki czy do kultury właśnie⁷⁹.

Z kolei w teatrach z jednej strony dostrzega się konieczność motywowania pracowników, organizacji szkoleń i warsztatów, lepszej komunikacji i nagradzania, ale z drugiej strony działania w tym zakresie są z reguły ograniczane z uwagi na przyjęte modele organizacji pracy (niechęć do zmian), a z powodu braku jakichkolwiek innych przychodów poza dotacjami podmiotowymi i przychodami ze sprzedaży biletów⁸⁰, wciąż są one „instytucjami feudalnymi”⁸¹. Instytucje kultury nie widzą bowiem powiązania między swoim działaniem zewnętrznym a praktykami wewnętrznymi, co może negatywnie wpłynąć na ich odbiór tych podmiotów przez społeczeństwo⁸². Ponadto np. w statucie Teatru Narodowego w zakresie zarządzania i organizacji zapisano jedynie, że teatrem tym kieruje dyrektor, który zarządza działalnością teatru, reprezentuje go na zewnątrz, czuwa nad mieniem teatru i jest za niego odpowiedzialny, a organizację wewnętrzną teatru określa regulamin organizacyjny

⁷⁸ W. Pękaty, op. cit.

⁷⁹ E.B. Zybert, *Kultura organizacyjna w bibliotece*, s. 184.

⁸⁰ Zob. P. Dangel (kandydat na stanowisko Dyrektora Teatru), *Koncepcja programowo-organizacyjna Teatru Ateneum im. Stefana Jaracza w Warszawie*, Warszawa 2017, https://um.warszawa.pl/documents/39703/7003459/pdangel_koncepcja_programowo-organizacyjna_ta.pdf/067850b5-a690-cd47-fca4-aba6cc4765bc?t=1634498846349 (dostęp: 26 III 2024).

⁸¹ Tak M. Pałka, „*Teatr jest instytucją feudalną*”. *Kryzysy wizerunkowe w polskich teatrach instytucjonalnych*, „*Zarządzanie w Kulturze*” 2019, t. 20, nr 2, s. 288.

⁸² Ibidem. Autorka trafnie podnosi: „Po co nam teatr-instytucja, który ze sceny krytykuje na przykład stosunki pracy w systemie kapitalistycznym, ale sam zatrudnia pracowników na umowy śmieciowe?” czy „nie płaci im za nadgodziny lub zmusza do pracy przez kilkanaście godzin dziennie” (ibidem, s. 295).

nadawany przez dyrektora⁸³. Z kolei w przyjętym w Teatrze Żydowskim CKJ programie działania – koncepcji programowo-organizacyjnej, próżno szukać uregulowania lub przejawów kwestii kultury organizacyjnej⁸⁴. W Muzeum Warmii i Mazur kultura organizacyjna nie jest widoczna w aktach wewnętrznych regulujących jego działalność, ale identyfikowana jest przez oceny osób, które go zwiedzały, i oceniana jako duża, z uwagi na zaangażowanie, życzliwość, współpracę, objaśnienia oraz stan wiedzy pracowników muzeum⁸⁵.

Na podstawie przywołanych przykładów można stwierdzić, że w wielu instytucjach kultury widzi się konieczność istnienia kultury organizacyjnej, ale jednocześnie nie wprowadza się rozwiązań, które by ją warunkowały, i skupia się jedynie na obowiązkach pracowników⁸⁶, pomijając ich problemy, co często doprowadza do konfliktów⁸⁷. Wydaje się, że instytucje kultury uważają takie zadania za mało istotne wobec prowadzenia działalności kulturalnej, a przecież muszą i w tym zakresie porządkować i doskonalić swoje działanie, dzięki czemu będą skutecznie funkcjonować i osiągną zaplanowane rezultaty i nie dotkną ich kryzysy wizerunkowe⁸⁸. Próba naprawienia takiej sytuacji był np. program pt. Porozumienie w Teatrze Powszechnym, który był prowadzony w latach 2018–2019 i polegał na „[p]rzeprowadzeniu wywiadów

⁸³ Statut Teatru Narodowego, <https://narodowy.nowybiop.pl/statut-teatru-narodowego> (dostęp: 25 III 2024).

⁸⁴ Koncepcja programowo-organizacyjna Teatru Żydowskiego im. Estery Rachel i Idy Kamińskich – Centrum Kultury Jidysz w sezonach artystycznych 2022–2027, <https://www.teatr-zydowski.art.pl/sites/default/files/respondr/tresc/wydarzenie/2022/09/koncepcja-programowo-organizacyjna-teatru-zydowskiego-centrum-kultury-jidysz-w-sezonach-2022-2027/koncepcja22-27fin.pdf> (dostęp: 24 III 2024).

⁸⁵ M. Gałęziowska, *Zetknięcie. Kultura organizacyjna muzeum a zwiedzający w świetle zapisów w księgach gości*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 2, s. 449. W zakresie ocen kultury organizacyjnej zob. też M.F. Zaniewska, *Teatr Dramatyczny im. Aleksandra Węgierki w Białymstoku w opiniach odbiorców kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 3 oraz B. Nessel-Łukasik, *Społeczność lokalna w muzeum w świetle badań i praktyk*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 3.

⁸⁶ Zob. np. Regulamin organizacyjny Muzeum Ziemi Bieckiej w Bieczu, <https://bip.malopolska.pl/e,pobierz,get.html?id=863702> (dostęp: 26 III 2024) czy Regulamin Organizacyjny Muzeum Gdańska, <https://bip.muzeumgdansk.pl/en/status-prawny/regulamin-organizacyjny> (dostęp: 26 III 2024).

⁸⁷ Zob. *Konflikt w Teatrze im. Jaracza. PiS żąda odwołania dyrektora*, *dziennik.pl*, 31 V 2021, <https://kultura.dziennik.pl/teatr/artykuly/8178290,pis-teatr-olsztyn-zbigniew-brzoza.html> (dostęp: 26 III 2024).

⁸⁸ Zob. w zakresie wizerunku Ł. Wróblewski, M. Laberschek, *Wizerunek – kluczowy kapitał czy gra pozorów?*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 2.

indywidualnych z pracownikami, mających na celu zdiagnozowanie sytuacji w teatrze, analizę jego tożsamości oraz wypracowanie nowej, a także zebranie wśród pracowników i pracownic teatru, współpracujących z teatrem twórców i twórczyń, organizacji i ruchów społecznych, postulatów związanych z jakością pracy w teatrze i jego funkcjami społecznymi. Przeprowadzaniu wywiadów towarzyszyła również analiza dokumentów regulujących pracę teatru. Następnie proces przybrał kształt multilateralnych negocjacji angażujących dyrekcję teatru, pracowników i pracownice z działów artystycznego, technicznego i administracyjnego, funkcjonujące na terenie teatru komisje zakładowe związków zawodowych Solidarność i Inicjatywa Pracownicza, współpracujących z teatrem reżyserów i reżyserki⁸⁹. Warto również zwrócić uwagę na zarządzenie nr IAM/07/06/2024 Dyrektora Instytutu Adama Mickiewicza z 11 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Instytutu Adama Mickiewicza. W akcie tym co prawda szeroko określono obowiązki pracowników (np. rzetelne wykonywanie pracy, przestrzeganie ustalonego czasu pracy oraz przepisów i zasad bezpieczeństwa, dbanie o dobro Instytutu⁹⁰) oraz zakazy dla nich (np. wykonywanie prac prywatnych, spożywanie alkoholu, przebywanie w budynku poza godzinami pracy⁹¹), ale i zobowiązano pracodawcę przede wszystkim do: przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi; organizowania pracy tak, aby zapewnić jej wysoką wydajność i jakość, oraz organizować ją w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, kwalifikacji pracowników; ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych; szanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika oraz do stosowania obiektywnych kryteriów oceny wyników prac poszczególnych pracowników⁹². W Poznaniu dostrzeżono z kolei, że ważna jest w instytucjach kultury również kultura relacji, ponieważ relacje muszą się rozwijać wewnątrz instytucji samorządu (usprawniając komunikację, czyniąc struktury i programy wsparcia bardziej transparentnymi dla środowiska twórców oraz dla mieszkańców)⁹³. Natomiast jednym

⁸⁹ Porozumienie w Teatrze Powszechnym, <https://powszechny.com/aktualnosci/porozumienie.html> (dostęp: 26 III 2024).

⁹⁰ § 6 Zarządzenia nr IAM/07/06/2024 Dyrektora Instytutu Adama Mickiewicza z 11 VI 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Instytutu Adama Mickiewicza (źródło własne).

⁹¹ § 7, ibidem.

⁹² § 12, ibidem.

⁹³ Kultura relacji. Mapa idei. Poznański Program dla Kultury 2019–2023, s. 33, Poznań 2018.

z kierunków strategicznych Muzeum Królewskiego w Łazienkach jest sprawna organizacja, która ma polegać na wspieraniu rozwoju zawodowego pracowników oraz wzmacnianiu kultury „ciągłego doskonalenia”, w drodze dawania możliwości oraz wspierania rozwoju pracowników i zachęcania ich do poszukiwania pomysłów i rozwiązań ukierunkowanych na podnoszenie sprawności organizacji⁹⁴. Pozwoli to skupić „[d]ziałania poszczególnych pracowników na realizacji przydzielonych im zadań, które mają służyć osiągnięciu głównego celu strategicznego”⁹⁵ muzeum. Podobnie jest w Białostockim Teatrze Lalek (BTL) – jednym z celów instytucji jest zmotywowanie kadry i efektywna komunikacja wewnętrzna, ponieważ „[p]rogramowo na pierwszym miejscu stawia się proces twórczy, zatem jego kadry muszą być przygotowane na swego rodzaju niestabilność środowiska pracy. Teatr musi się natomiast liczyć ze skutkami ubocznymi tego podejścia (okresowe zachwiania komfortu pracy, praca pod presją czasu) i starać się je w miarę możliwości neutralizować, w celu zapobiegania ewentualnym frustracjom czy spadkowi motywacji pracowników. BTL podejmuje działania w tym zakresie, ma jednak jeszcze możliwość, aby je zintensyfikować, np. w obszarze komunikacji wewnętrznej. Pokrewnym zagadnieniem jest tu system motywowania pracowników, którego elementami są wynagrodzenia i szkolenia. BTL posiada kompetentną, doświadczoną i zaangażowaną kadrę, jednak brak wystarczających środków finansowych na podwyżki czy na rozwój jej kompetencji może hamować rozwój instytucji”⁹⁶. Cel ten realizowany jest przez wypracowanie i wdrożenie optymalnego, kompleksowego zestawu narzędzi integracji i wzmacniania zespołu (ogółu pracowników); organizację regularnych spotkań merytorycznych pracowników różnych działów; zwiększenie dostępności działań podnoszących kompetencje pracowników (w różnych dziedzinach); zwiększanie wynagrodzeń pracowników, a także opracowanie i wdrożenie programu wolontariatu i programów stażowych⁹⁷. Z kolei w Muzeum

⁹⁴ J. Świerk, *Zarządzanie strategiczne instytucją kultury*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 513, s. 411.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Strategia Rozwoju Białostockiego Teatru Lalek na lata 2022–2028 plus. Wersja skrócona, s. 5, https://btl.bialystok.pl/media/5040/strategia_rozwoju_btl_na_lata_2022-2028_plus_wersja_skrcona.pdf (dostęp: 14 IV 2024).

⁹⁷ Ibidem, s. 7. Zob. też cele określone w tym zakresie dla Centrum Kultury Gminy Rudna: rozwój zasobów ludzkich (szkolenia animatorów kultury i pozostałych pracowników), wzrost stopnia integracji pracowników, wprowadzenie czytelnego systemu motywacyjnego – A. Badecka, *Program działania samorządowej instytucji kultury – Centrum*

Pamięci Sybiru zauważono, że potencjał rozwojowy zależy od prawidłowych zasobów kadrowych. Potencjał ten to możliwość rozwoju kompetencji kadr poprzez uzyskanie dofinansowania na szkolenia pracowników, wymianę pracowników czy współpracę z innymi jednostkami w obszarze kultury z kraju i z zagranicy⁹⁸.

Podsumowanie

Instytucje kultury odgrywają zasadniczą rolę w życiu społecznym, zatem powinny być przykładem kierowania się takimi wartościami w swoich działaniach, przez które wpływają na rozwój intelektualny, emocjonalny i społeczny odbiorców swoich działań. Dzięki nim ludzie angażują się w sztukę, edukację i są aktywni, co buduje więzi społeczne, a także promuje wartości demokratyczne. Realizując swoje zadania, instytucje kultury kształtują wiedzę, umiejętności i postawy obywateli. Oczywiście jest zatem, że instytucje kultury muszą być nastawione na wartości, które nie tylko wpływają na postrzeganie świata przez instytucje, społeczeństwo czy jednostkę, lecz także są kształtowane w drodze indywidualnego obrazu przez doświadczenia życiowe odbiorcy instytucji kultury⁹⁹. Wartością taką bez wątpienia jest kultura organizacyjna. Niestety instytucje kultury często zapominają ją wprowadzać w swoich strukturach lub jest ona słaba, co powoduje, że brak im sprawności działania, a przecież kultura to wartość, którą każda instytucja powinna reprezentować właśnie swoim działaniem. Jak wynika z przedstawionych w artykule przykładów wcielania w życie kultury organizacyjnej wybranych instytucji kultury, w większości funkcjonują one w pewnym zastanym schemacie, a przyczynami tego zjawiska może być zarówno brak środków finansowych, jak i poglądy zarządzających instytucjami kultury, którzy nie dostrzegają często, że to pracownicy budują instytucje kultury i od ich samopoczucia w pracy będą zależały wyniki osiągane przez instytucje kultury. Często instytucje kultury bardzo

Kultury w Rudnej, s. 7, http://rudna.pl/starybip/cms_inc/20200807104939_program_ckwre1c4.pdf?id=812&dok_id=14695 (dostęp: 25 IV 2024).

⁹⁸ Strategia Rozwoju Muzeum Pamięci Sybiru na lata 2023–2029 plus, s. 36, <https://sybir.bialystok.pl/wp-content/uploads/2023/03/Strategia-Rozwoju-Muzeum-Pamieci-Sybiru-na-lata-2023-2029-plus.pdf> (dostęp: 12 IV 2024).

⁹⁹ Oczywiście nie można przy tym zapomnieć, że wartości mają różne ugruntowanie w danych kulturach, które rozwijają się na przestrzeni dziejów, tak G. Żuk, *Edukacja aksjologiczna. Zarys problematyki*, Lublin 2016, s. 100.

dobrze formułują nakazy i zakazy wobec pracowników, zapominając o ich prawach, o przejrzystych i jasnych regułach wynagradzania czy promowania. Z analizy poszczególnych aktów wewnętrznych regulujących działanie instytucji kultury wynika, że tak naprawdę niewiele z nich zaczyna dostrzegać zachodzące w ich otoczeniu przemiany, co byłoby gwarantem osiągnięcia przez nie stabilności i bezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- Ablewicz J., *Misje i cele instytucji kultury*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3(47), s. 9–37.
- Badecka A., *Program działania samorządowej instytucji kultury – Centrum Kultury w Rudnej*, http://rudna.pl/starybip/cms_inc/20200807104939_program_ckwre1c4.pdf?id=812&dok_id=14695 (dostęp: 25 IV 2024).
- Barańska K., Zięba K., *Zarządzanie strategiczne w kulturze. Studium przypadku Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Maius*, w: *Zarządzanie w kulturze. Teoria i praktyka*, pod red. A. Pluszyńskiej, A. Konior, Ł.A. Gawła, Warszawa 2020, s. 153–156.
- Błaszczak W., *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, Warszawa 2005.
- Budgół M., *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*. Kraków 2006.
- Czapla A., Chomczyński P., *Silna kultura organizacyjna a zakres stosowania procedur zarządzania zasobami ludzkimi*, w: *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, pod red. K.T. Koneckiego, P. Chomczyńskiego, Łódź 2007, s. 99–126.
- Dołhasz M. et al., *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategie – zastosowanie*, Warszawa 2009.
- Fudaliński J., Kosala M., Smutek H., *Podstawy zarządzania. Koncepcje – strategie – zastosowanie*, Warszawa 2009.
- Gableta M., *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1998.
- Gałęziowska M., *Zetknięcie. Kultura organizacyjna muzeum a zwiedzający w świetle zapisów w księgach gości*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 2, s. 441–454.
- Gawęł Ł., *Spółeczna odpowiedzialność organizacji kultury. Muzea w otoczeniu społecznym*, w: *Zarządzanie w kulturze. Teoria i praktyka*, pod red. A. Pluszyńskiej, A. Konior, Ł.A. Gawła, Warszawa 2020, s. 81–94.
- Gitling M., *Znaczenie wartości organizacyjnych w budowaniu kultury przedsiębiorstw*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2019, nr 1(57), s. 342–350.
- Gruchola M., *Kultura w ujęciu socjologicznym*, „Roczniki Kulturoznawcze” 2011, nr 1, s. 95–113.
- Kinal M., *Kultura organizacyjna w wybranych instytucjach oświatowych w Rzeszowie. Analiza socjologiczna*, rozprawa doktorska Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2019, <https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/f24b6909-4919-4e83-bb04-8f5ca3d726b5/content> (dostęp: 25 III 2024).

- Kocoń P., *Tożsamość organizacji i kultura organizacyjna – definicje i relacje*, „Economics and Management” 2009, nr 1, s. 143–152.
- Konecki K.T., *Kultura organizacyjna*, „Studia Socjologiczne” 1985, nr 3–4, s. 237–258.
- Konecki K.T., *Nowi pracownicy a kultura organizacyjna przedsiębiorstwa. Studium folkloru fabrycznego*, Łódź 2007.
- Konecki K.T., *Reprodukcja w kulturze organizacyjnej – co odtwarza kultura organizacyjna?*, w: *Organizacje przyszłości. Szanse i zagrożenia w kontekście integracji europejskiej*, pod red. L. Zbiegień-Maciąg, W. Pawnika, Kraków 2003, <https://qsr.webd.pl/KKonecki/publikacje/publikacja21.htm> (dostęp: 25 III 2024).
- Konflikt w Teatrze im. Jaracza*, kultura.dziennik.pl/teatr/artykuly/8178290,pis-teatr-olsztyn-zbigniew-brzoza.html (dostęp: 26 III 2024).
- Kopeć K., *Finansowanie kultury w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu*, Kraków 2014.
- Kosińska O., Gądek M., *Organizacje pozarządowe w sektorze kultury*, w: *Zarządzanie w kulturze. Teoria i praktyka*, pod red. A. Pluszyńskiej, A. Konior, L.A. Gawła, Warszawa 2020, s. 64–80.
- Kostera M., Kownacki S., *Kierowanie zachowaniami organizacyjnymi*, w: *Zarządzanie, Teoria i praktyka*, pod red. A.K. Koźmińskiego, W. Piotrowskiego, Warszawa 1995.
- Krajewski M., *Po co nam instytucje kultury*, Kraków 2020.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej. Paradygmaty, metafory, modele, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, Warszawa 1999.
- Kultura – aksjologia – polityka. Wzajemne sprzężenia*, pod red. K. Krzysztofka, Toruń 2007.
- Kultura organizacyjna w bibliotece. Ogólnopolska Konferencja Naukowa Białystok, 4–6 czerwca 2007*, pod red. H. Brzezińskiej-Stec, Białystok 2008.
- Lachowski S., *Droga ważniejsza niż cel*, Warszawa 2012.
- Lewicka D., Michniak J., *Rola kultury organizacyjnej w procesie budowania wysokiej jakości środowiska pracy*, w: *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, pod red. Ł. Sułkowskiego, C. Sikorskiego, Warszawa 2014, s. 176–204.
- Łobos K., Olekczyk K., *Zarządzanie przez kulturę*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w przyszłości. Koncepcje, modele, metody*, pod red. K. Perechudy, Warszawa 2000, s. 286–291.
- Młodzik L., *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Zielona Góra 2014.
- Nessel-Łukasik B., *Społeczność lokalna w muzeum w świetle badań i praktyk*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 3, s. 363–376.
- O'Reilly Ch.A., Chatman J., Caldwell D.F., *People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit*, „The Academy of Management Journal” 1991, nr 34, s. 487–516, https://www.researchgate.net/publication/234021797_People_and_Organizational_Culture_A_Profile_Comparison_Approach_to_Assessing_Person-Organization_Fit (dostęp: 15 III 2025).
- Pałka M., *„Teatr jest instytucją feudalną”. Kryzysy wizerunkowe w polskich teatrach instytucjonalnych*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 2, s. 287–300.
- Pasterak B., Studziński J., *Inkluzywna kultura – o instytucjach kultury jeszcze bardziej otwartych*, Kraków 2023.

- Pawłowski M., Kułakowska A., Piątkowski Z., *Kultura organizacyjna w organizacji*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2019, nr 1, s. 125–132.
- Penc J., *Role i umiejętności menedżerskie*, Warszawa 2005.
- Pękaty W., *Kultura organizacyjna w aspekcie działalności informacyjnej bibliotek naukowych i technicznych*, „Elektroniczny Biuletyn Informacyjny Bibliotekarzy” 2007, nr 9(90), <https://ebib.pl/2007/90/a.php?pekaty> (dostęp: 26 III 2024).
- Pietrzak M., Blicharz R., *Kilka uwag o wartościach w prawie w ogóle*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, pod red. A. Matana, Warszawa 2022, s. 73–86.
- Piotrowski P., *Praca jako wartość dla człowieka. Zanik etosu pracy jako implikacja wartości instrumentalnej (ekonomicznej) i zanik wartości autotelicznej*, w: *Praca w życiu człowieka i jej społeczno-edukacyjne uwarunkowania*, pod red. J. Matejek, K. Białożyty, Kraków 2015, s. 59–71, <https://ig.uken.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/13/2023/01/Pawel-Piotrowski-Praca-jako-wartosc-dla-czlowieka.-Zanik-etosu-pracy-jako-implikacja-wartosci-instrumentalnej-ekonomicznej-i-zanik-wartosci-autotelicznej.pdf> (dostęp: 20 III 2024).
- Radecka I., *Silaczki i magcyverowie. O determinantach demotywacji wśród pracowników polskich domów kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2022, t. 23, nr 3, s. 297–317.
- Serafin K., *Kultura organizacyjna jako element wspierający realizację strategii przedsiębiorstwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 222, s. 87–100.
- Sieroń-Gałęsek D., *Kilka uwag na temat zarządzania instytucją kultury w Polsce*, „Zarządzanie w Kulturze” 2006, t. 7, s. 11–14.
- Sikorski C., *O zaletach słabej kultury organizacyjnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008, nr 6, s. 39–48.
- Sikorski C., *Stosunek do sukcesu jako podstawa kultury organizacyjnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2008, nr 3–4, s. 63–78.
- Sułkowski Ł., *Kulturowe procesy zarządzania*, Warszawa 2012.
- Szumło A., *Kultura organizacyjna jako czynnik wpływający na funkcjonowanie przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, Seria Administracja i Zarządzanie, nr 99, s. 367–378.
- Szydło J., *Paradygmaty kultury organizacyjnej*, „Economics and Management” 2014, nr 4, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-fbcbf5eb-6e79-4bee-bec8-8e61b02ee37c/c/szydlo_paradygmaty_4_2014.pdf (dostęp: 25 III 2024).
- Szymczyk J., *Elementy kultury i sportu z perspektywy aksjologii. W kręgu myśli Stanisława Kowalczyka*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 4(40), nr 1, s. 81–106.
- Świątek-Barylska I., *Kształtowanie relacji społecznych w organizacji w świetle zarządzania przez wartości*, w: *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, pod red. W. Błaszczyk, Warszawa 2006, s. 226–258.
- Świerk J., *Zarządzanie strategiczne instytucją kultury*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 513, s. 404–414.
- Turek A., *Kultura w kręgu wartości*. Red. L. Dyczewski OFMConv. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2001 ss. 317 (recenzja), s. 287–290.
- Tyszkiewicz A., *Jak budować kulturę organizacyjną*, HAYS, b.d., <https://www.hays.pl/blog/insights/-jak-budowac-kulture-organizacyjna-> (dostęp: 20 III 2024).

- Wróblewski Ł., Laberschek M., *Wizerunek – kluczowy kapitał czy gra pozorów?*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 2, s. VII–IX.
- Zajadło J., *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, w: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, pod red. A. Powałowskiego, Warszawa 2020, s. 1–20.
- Zaniewska M.F., *Teatr Dramatyczny im. Aleksandra Węgierki w Białymstoku w opiniach odbiorców kultury*, „Zarządzanie w Kulturze” 2019, t. 20, nr 3, s. 411–430.
- Zawadzka I., *Sfrustrowani poszukiwacze satysfakcji*, „Didaskalia. Gazeta Teatralna” 2011, nr 162, s. 128–162, <https://didaskalia.pl/pl/artukul/sfrustrowani-poszukiwacze-satysfakcji> (dostęp: 10 IV 2024).
- Zbiegień-Maciąg L., *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Warszawa 2005.
- Zybert E.B., *Kultura organizacyjna w bibliotece*, w: *Zarządzanie biblioteką*, pod red. M. Wojciechowskiej, Warszawa 2019, s. 164–189.
- Zybert E.B., *Kultura organizacyjna w bibliotekach. Nowe i stare idee w zarządzaniu biblioteką*, Warszawa 2004.
- Żuk G., *Edukacja aksjologiczna. Zarys problematyki*, Lublin 2016.

Natalia Biedzio*

Prawo nabycia nieruchomości leśnych a przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową na gruncie ustawy o lasach

The right to acquire forest property
and the transformation of an entrepreneur
into a capital company under the Forests Act

Abstract. The article analyses the effects of transforming an entrepreneur into a capital company in the context of the right to acquire forest estates vested in the State Treasury and represented by the State Forests. This controlling institution was introduced along the lines of the solutions adopted in the context of agricultural real estate. Despite the structural similarities between Article 37a of the Act of 28 September 1991 on Forests and Article 4 of the Act of 11 April 2003 on the Shaping of the Agricultural System, their scope of application differs. The Forests Act does not provide for the acquisition right to apply to “other legal events”, such as the transformation of a sole proprietor into a capital company. This marks a clear distinction from the regulations applicable to agricultural real estate.

In the article, the author analyses the construction of the entrepreneur’s transformation on the grounds of the Act of 15 September 2000 – Code of Commercial Companies, a comparative analysis of Article 37a of the Act on Forests and Article 4 of the Act on Shaping the Agricultural System, and presents the statements of doctrine and case law. In the light of the findings, the author concludes that the transformation of an entrepreneur into a capital company does not trigger the State Treasury’s right of acquisition in relation to the forest estate. This follows from the interpretation of the provisions of the Forest Act and the statements of doctrine. In addition, the application of an expansive interpretation to Article 37a of the Forest Act could lead to undue interference with the right of ownership. Such interference is not conducive to the protection of forest resources and could unnecessarily burden entrepreneurs.

Keywords: right of acquisition – forest land – State Treasury – entrepreneur transformation – capital company

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0009-0007-6972-5383>, e-mail: nbiedzio@gmail.com.

Wprowadzenie

W 2016 r., na wzór rozwiązań przyjętych w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹, do Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach² wprowadzono mechanizmy kontrolne, które w istotny sposób ograniczyły obrót gruntami leśnymi³. Do tych mechanizmów zalicza się prawo pierwokupu oraz prawo nabycia nieruchomości leśnych przysługujące Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe. Pomimo podobieństw do rozwiązań przyjętych w u.k.u.r. zakres oddziaływania prawa nabycia w stosunku do nieruchomości leśnych jest zauważalnie węższy. Zasadnicza różnica polega na tym, że przepisy u.l. odnoszą się jedynie do umów innych niż umowa sprzedaży oraz do jednostronnych czynności prawnych, podczas gdy w u.k.u.r. prawo nabycia obejmuje także inne zdarzenia prawne. Tym samym powstaje pytanie o możliwość zastosowania przepisów u.l. w przypadku innych zdarzeń prawnych, takich jak np. przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową.

Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w praktyce obrotu gospodarczego, kiedy to przedsiębiorcy decydują się na zmianę formy organizacyjno-prawnej swojej działalności. W takich przypadkach poważne wątpliwości interpretacyjne budzą konsekwencje wniesienia nieruchomości leśnej do spółki kapitałowej w ramach procesu przekształcenia. Należy zauważyć, że wątpliwości te występują głównie wśród notariuszy, którzy jednak nie są zobowiązani do zawiadomienia właściwego nadleśniczego o przysługującym Skarbowi Państwa prawie nabycia gruntu, jak ma to miejsce w przypadku umów innych niż umowa sprzedaży⁴. W rezultacie to przekształcający się przedsiębiorcy muszą samodzielnie ocenić, czy Skarbowi Państwa przysługuje ewentualne prawo nabycia. Tymczasem niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o dokonaniu danej czynności prawnej skutkuje jej nieważnością, co

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 423 ze zm., dalej „u.k.u.r.”.

² Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 567, dalej „u.l.”.

³ Tak: J. Bieluk, *Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu i prawa wykupu w ustawie o lasach*, w: *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, pod red. D. Łobos-Kotowskiej, P. Gały, M. Stańki, Warszawa 2018, s. 13.

⁴ Wynika to z art. 37b u.l., zgodnie z którym notariusz zawiadamia właściwego nadleśniczego o nabyciu gruntu, które następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Natomiast w pozostałych przypadkach właściwego nadleśniczego zawiadamia zbywca.

może mieć poważne konsekwencje dla skuteczności całej transakcji⁵. Przy czym dana nieważność może ujawnić się dopiero po wielu latach, np. w toku badania *due diligence* prowadzonego w związku z planowaną transakcją, toczącym się sporem lub audytem wewnętrznym realizowanym przykładowo ze względu na zmianę zarządu czy właściciela⁶. Taka sytuacja naraża przedsiębiorcę na istotne ryzyko prawne oraz finansowe.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, w skład którego majątku wchodzi nieruchomość leśna, skutkuje aktualizacją prawa nabycia przysługującego Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe. Problematyka ta, jak dotąd, nie doczekała się szerszego omówienia ani w doktrynie, ani w orzecznictwie, co uzasadnia potrzebę jej szczegółowego zbadania. W toku rozważań uwzględniona zostanie konstrukcja przekształcenia przedsiębiorcy na gruncie Ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁷, ze szczególnym uwzględnieniem sekwencji czynności niezbędnych do skutecznego dokonania przekształcenia. Zrozumienie charakteru prawnego tej instytucji prawa handlowego ma kluczowe znaczenie dla oceny, czy przekształcenie może zostać zakwalifikowane jako zdarzenie prawne wywołujące skutki w zakresie obrotu nieruchomościami leśnymi. Z uwagi na to, że konstrukcja prawa nabycia w odniesieniu do nieruchomości leśnych została oparta na rozwiązaniach przewidzianych w u.k.u.r., niezbędne jest porównanie obu regulacji. Jego celem będzie identyfikacja podobieństw oraz różnic, które mogą mieć wpływ na wykładnię przepisów u.l. w kontekście przekształceń przedsiębiorców.

1. Przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową

W pierwszej kolejności należy przedstawić najistotniejsze elementy konstrukcyjne przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową jako instytucji prawa handlowego. Kluczowe znaczenie ma przy tym

⁵ Zgodnie z art. 37h u.l. „[c]zynność prawna dokonana niezgodnie z art. 37a lub art. 37b, w szczególności bez zawiadomienia nadleśniczego, właściwego ze względu na miejsce położenia gruntu, jest nieważna”.

⁶ M. Boryczko, *Dlaczego due diligence?*, w: *Obrót nieruchomościami rolnymi. Praktyczny poradnik do transakcji M&A*, pod red. M. Boryczki, I. Gielo-Benzy, W. Okuń, Warszawa 2024, s. 120.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 18 ze zm., dalej „k.s.h.”.

uchwycenie różnic pomiędzy przekształceniem jednej spółki prawa handlowego w drugą a procesem przekształcenia przedsiębiorcy (albo spółki cywilnej) w spółkę kapitałową. Odmienny charakter podmiotów uczestniczących w tych procesach wpływa bowiem na ocenę, kiedy przekształcenie może zostać zakwalifikowane jako wywołujące skutki w obrocie nieruchomościami zarówno rolnymi, jak i leśnymi.

Przekształcenie spółki handlowej w inną spółkę polega na zmianie jej formy organizacyjno-prawnej, przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości podmiotu. Proces ten nie prowadzi do powstania nowej osoby prawnej, lecz skutkuje kontynuacją bytu prawnego tego samego podmiotu w zmienionej strukturze⁸. Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja przekształcenia przedsiębiorcy, w której dochodzi do powstania nowego podmiotu⁹. Dotychczasowy przedsiębiorca w wyniku transformacji staje się jedynym współnikiem spółki albo jedynym akcjonariuszem i jednocześnie traci swój status przedsiębiorcy¹⁰. Jest to efekt zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej we własnym imieniu, co skutkuje wykreśleniem przedsiębiorcy z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹¹.

Z art. 584² k.s.h. wynikają skutki przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Przepis ten odnosi się do ogólnej zasady, zgodnie z którą stosunki prawne pozostają niezmiennie, niezależnie od ich charakteru, obejmując tym samym wszystkie gałęzie prawa¹². W doktrynie przedstawiane są różne stanowiska w zakresie skutków przekształcenia. Jak wskazuje WSA w Lublinie, „[w]śród prezentowanych poglądów wyróżnić można zarówno taki, że przekształcenie to prowadzi – w zakresie praw i obowiązków związanych z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy przekształcanego – do sukcesji uniwersalnej między tym przedsiębiorcą a spółką przekształconą, jak również taki, że sukcesja taka nie ma miejsca, ponieważ omawiane przekształcenie oparte

⁸ Szerzej: D. Buszmał, W.J. Kocot, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 5.

⁹ Szerzej: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 13 II 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 452/17, Legalis nr 1787799.

¹⁰ T. Szczurowski, Art. 584¹, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 29, pod red. Z. Jary, Warszawa 2025, Legalis/el.; K. Kopaczyńska-Pieczniak, Art. 584¹, w: *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491–633*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, LEX/el.

¹¹ M. Dumkiewicz, Art. 584¹, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2024, LEX/el.

¹² K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Przekształcenie przedsiębiorcy jednoosobowego prowadzącego gospodarstwo rolne w spółkę kapitałową*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 76.

jest na zasadzie kontynuacji. Za utrwalone jednak w orzecznictwie uznać należy zapatrywanie pośrednie, zgodnie z którym przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową jest szczególną formą kontynuacji między tymi podmiotami (quasi-kontynuacja), która nie prowadzi jednak do sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków przedsiębiorcy przekształcanego na spółkę przekształconą¹³. Zatem odmiennie niż ma to miejsce w przypadku przekształcenia spółki prawa handlowego w inną spółkę, która opiera się na zasadzie kontynuacji i ciągłości odnoszącej się do sfery podmiotowej przekształcenia¹⁴, proces przekształcenia przedsiębiorcy łączy w sobie kontynuację prowadzonej działalności z powstaniem nowego podmiotu, jakim jest spółka kapitałowa. Mimo że przekształcenie to nie prowadzi do sukcesji uniwersalnej *sensu stricto*, to wprowadza elementy zbliżone do sukcesji, które uzasadniają jego kwalifikację jako quasi-kontynuacji.

Podstawą prawną przekształcenia przedsiębiorcy jest art. 584¹ k.s.h., zgodnie z którym przedsiębiorca przekształcany staje się spółką przekształconą z chwilą wpisu do rejestru – jest to więc moment przekształcenia. Wpis ten ma charakter konstytutywny, co oznacza, że skutki przekształcenia, wskazane w art. 584² k.s.h., stają się skuteczne dopiero po jego dokonaniu¹⁵. W przepisach regulujących Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) rozróżnia się postanowienie o wpisie oraz sam wpis do rejestru jako dwa odrębne zdarzenia prawne¹⁶. A zatem, zgodnie z art. 20 Ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁷, wpis do rejestru polega na wprowadzeniu danych zawartych w postanowieniu do systemu informatycznego. Spółka nabywa więc osobowość prawną dopiero w momencie dokonania wpisu. W konsekwencji przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową stanowi zdarzenie prawne, które wiąże się z ostatecznymi skutkami w postaci zmiany dotychczasowej formy prawnej przedsiębiorcy¹⁸. Warto zaznaczyć, że w takim przypadku nie znajduje zastosowania konstrukcja prawna spółki w organizacji, co oznacza, że przed dokonaniem przekształcenia, czyli przed wpisaniem spółki do rejestru, w obrocie prawnym funkcjonuje jedynie

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z 13 II 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 452/17, op. cit.

¹⁴ D. Buszmał, W.J. Kocot, op. cit., s. 4.

¹⁵ M. Dumkiewicz, op. cit.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 XII 2009 r., sygn. akt II FSK 1332/08, LEX nr 595752.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 979 ze zm.

¹⁸ D. Buszmał, W.J. Kocot, op. cit., s. 4.

przedsiębiorca, który przechodzi proces przekształcenia¹⁹. Brak jest zatem jakiegokolwiek etapu przejściowego, w którym jednocześnie mogłaby istnieć zarówno spółka w organizacji, jak i dotychczasowy przedsiębiorca na bazie tego samego majątku²⁰.

W art. 584⁵ k.s.h. wskazano czynności niezbędne do przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Wątpliwości może budzić, czy złożenie oświadczenia o przekształceniu przedsiębiorcy lub zawarcie umowy spółki (w przypadku przekształcenia – akt założycielski) albo podpisanie statutu spółki przekształconej mogą skutkować przeniesieniem własności nieruchomości. Tym samym powstaje pytanie, czy już na tym etapie zostaje uruchomione prawo nabycia w stosunku do nieruchomości rolnej lub leśnej po stronie Skarbu Państwa.

W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym wskazanie przez przedsiębiorcę, że dany składnik majątku został przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej, nie stanowi oświadczenia woli, ponieważ nie ma na celu wywołania skutków prawnych²¹. Tego typu czynność należy kwalifikować jako oświadczenie wiedzy²². Oświadczenie tego rodzaju może stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej, zwłaszcza gdy odnosi się do faktów istotnych dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości, lecz nie jest zdarzeniem prawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu²³. Również w orzecznictwie sądowym poruszano zagadnienie charakteru oświadczenia przedsiębiorcy w kontekście przekształcenia w spółkę kapitałową. W jednym z wyroków Sąd Okręgowy w Łodzi rozważył kwestię kwalifikacji takiego oświadczenia²⁴. Wskazał, że jeżeli przedmiotowy dokument ma jedynie na celu wykazanie, iż przedsiębiorca złożył oświadczenie o określonej treści, można je potraktować albo jako oświadczenie woli, wyrażające decyzję o włączeniu danej nieruchomości do majątku, który w wyniku przekształcenia trafi do spółki, albo jako oświadczenie wiedzy,

¹⁹ Tak: M. Rodzyńkiewicz, *Art. 584¹*, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018, LEX/el.

²⁰ Ibidem.

²¹ Tak: P. Daszczuk, *Ujawnianie praw do nieruchomości wskutek przekształcenia przedsiębiorcy jednoosobowego w spółkę*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2025, nr 3, s. 60 wraz z przywołaną tam dalszą literaturą.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Postanowienie Sądu Okręgowego (SO) w Łodzi z 2 VIII 2023 r., sygn. akt III Ca 350/23, LEX nr 3753658.

potwierdzające, że nieruchomość ta stanowiła część majątku związaną z prowadzoną przez oświadczającego działalnością gospodarczą. Sąd ostatecznie doszedł do wniosku, że treść takiego dokumentu należy odczytywać jako oświadczenie wiedzy.

Natomiast akt założycielski lub statut, jako jednostronna czynność prawna, może potencjalnie mieścić się w katalogu czynności skutkujących aktualizacją prawa nabycia nieruchomości leśnej po stronie Skarbu Państwa. W kontekście tej problematyki przydatna może okazać się wypowiedź P. Blajera, który zauważył, że sama uchwała wspólników nie prowadzi do nabycia nieruchomości rolnej – dla skuteczności takich działań jak podział, przekształcenie czy łączenie spółek handlowych niezbędny jest odpowiedni wpis w KRS, który ma charakter konstytutywny²⁵. Twierdzenie to dotyczy co prawda u.k.u.r., niemniej jednak rozważania te można uznać za aktualne również w kontekście przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową na gruncie u.l. Natomiast W. Gonet zwraca uwagę, że przeniesienie prawa własności gruntu leśnego może nastąpić na podstawie jednostronnej czynności prawnej, takiej jak wniesienie nieruchomości jako aportu do spółki czy też sporządzenie aktu założycielskiego, jeżeli aportem ma być właśnie ta nieruchomość²⁶. Warto jednak zauważyć, że w toku przekształcenia przedsiębiorcy nie dochodzi do klasycznego wniesienia aportu do nowo utworzonej spółki, lecz do przeniesienia własności nieruchomości w drodze quasi-kontynuacji.

W związku z powyższym twierdzenie, jakoby którakolwiek z opisanych czynności mogła prowadzić do przeniesienia własności nieruchomości leśnej i jednocześnie wywoływać skutki na gruncie art. 37 ust. 2 u.l., należy uznać za nieuzasadnione. Skuteczność tych działań pozostaje bowiem ściśle uzależniona od dokonania wpisu do KRS. Wpis ten ma charakter konstytutywny – dopiero z chwilą jego dokonania kształtuje się nowa podmiotowość prawna w postaci spółki kapitałowej. W konsekwencji dopiero zakończenie procesu przekształcenia, potwierdzone wpisem w KRS, stanowi moment, w którym majątek wykorzystywany dotąd do prowadzenia działalności gospodarczej staje się majątkiem nowo powstałej spółki. Należy więc uznać, że przekształcenie

²⁵ P. Blajer, *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znowelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i lasach*, w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, pod red. P. Księżaka, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, LEX/el., cz. II, pkt 1, lit. D.

²⁶ W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 173.

przedsiębiorcy w spółkę kapitałową stanowi zdarzenie prawne. Spostrzeżenie to ma istotne znaczenie dla dalszej wykładni przepisów u.l. w kontekście identyfikacji zdarzeń prawnych mogących uruchomić prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa.

2. Prawo nabycia nieruchomości rolnych

Jak wcześniej zauważono, prawo pierwokupu oraz prawo nabycia nieruchomości leśnych oparto na rozwiązaniach przyjętych w odniesieniu do nieruchomości rolnych²⁷. Niestety, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej „nabycia”, które na gruncie u.k.u.r. interpretowane jest bardzo szeroko²⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez „nabycie nieruchomości rolnej” rozumie się zarówno przeniesienie własności nieruchomości rolnej, jak i jej nabycie w wyniku dokonania czynności prawnej, orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Pojęcie „inne zdarzenie prawne” ma kluczowe znaczenie, ponieważ obecnie ograniczenia wynikające z u.k.u.r. odnoszą się w zasadzie do każdego przypadku nabycia nieruchomości rolnej, niezależnie od charakteru zdarzenia prawnego, które to nabycie wywołało²⁹.

Początkowo za formę nabycia uznawano m.in. przekształcenie spółki handlowej, co wynikało z treści art. 4 u.k.u.r., który obok podziału i łączenia spółek wymieniał także ich przekształcenie³⁰. Jednocześnie jednak ustawodawca nie odnosił się wprost do przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Podczas gdy brzmienie przepisu nie budziło zastrzeżeń w kontekście łączenia czy podziału spółek, to w odniesieniu do przekształceń spółek handlowych powodowało w doktrynie wątpliwości interpretacyjne³¹. Wskazywano bowiem, że przekształcenie spółki handlowej nie prowadzi do zmiany właściciela nieruchomości,

²⁷ Tak: J. Bieluk, *Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu...*, s. 13.

²⁸ T. Czech, *Art. 2a, w: Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2024, LEX/el.

²⁹ J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627.

³⁰ Szerzej: J. Bieluk, *Art. 2a, w: Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024, Legalis/el.

³¹ B. Kugacz, *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2023 r. na obrót gospodarczy – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 2024, nr 10, s. 68.

gdyż – zgodnie z zasadą tożsamości podmiotowej – spółka przekształcana i przekształcona to wciąż ten sam podmiot³².

Nowelizacja z 2019 r. częściowo odpowiedziała na te zastrzeżenia, wyłączając przekształcenia, podziały i łączenia spółek handlowych spod obowiązku uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnej wyrażanej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w formie decyzji administracyjnej³³. Mimo to nadal utrzymano wobec tych zdarzeń prawnych mechanizm kontroli następczej. Dopiero nowelizacja z 2023 r. przyniosła istotne zmiany – usunięto przekształcenie spółki handlowej z katalogu zdarzeń uznawanych za nabycie (zarówno z art. 2a, jak i z art. 4 u.k.u.r.), jednocześnie wprowadzając przekształcenie przedsiębiorcy jako samodzielne zdarzenie prawne, które może skutkować powstaniem po stronie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) prawa nabycia nieruchomości³⁴. Wskazuje się, że ustawodawca dostrzegł, że przekształcenie jako forma restrukturyzacji nie skutkuje zmianą charakteru prowadzonej działalności gospodarczej³⁵. Z tego względu zasadne okazało się doprecyzowanie przepisów u.k.u.r. w odniesieniu do przekształceń, o których mowa w art. 584¹ k.s.h.³⁶

Warto zaznaczyć, że sam KOWR na oficjalnej stronie WWW, w sekcji pytań i odpowiedzi, napisał, że „[w]edług zaś aktualnego brzmienia przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – dokonane po 4 października 2023 r. (na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych) przekształcenie spółki handlowej, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, w inną spółkę handlową (tj. gdy spółka pozostaje tym samym podmiotem prawa, a dochodzi jedynie do zmiany formy prawnej spółki) – nie stanowi już w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabycia nieruchomości rolnej. W związku z powyższym w sytuacji, w której Spółka nabyła nieruchomość rolną przed upływem 5 lat, a obecnie będzie przekształcać się w inną spółkę handlową (na potrzeby dokonania tej konkretnej czynności jaką jest przekształcenie spółek handlowych) nie musi już uzyskiwać żadnej ze wskazanych w pytaniu zgód, ani też zawiadamiać KOWR o dokonanym przekształceniu”³⁷.

³² J. Grykiel, op. cit., s. 627.

³³ J. Bieluk, Art. 4, w: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*

³⁴ Ibidem.

³⁵ B. Kugacz, op. cit., s. 70.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Zob. <https://www.gov.pl/web/kowr/czesto-zadawane-pytania2> (dostęp: 22 IV 2025).

Choć odpowiedź ta nie ma charakteru wiążącego, może jednak stanowić istotną wskazówkę co do praktyki stosowanej przez KOWR oraz kierunku interpretacji przepisów w kontekście wprowadzanych zmian.

W aktualnym stanie prawnym przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową uznawane jest za „nabycie nieruchomości rolnej”. Niemniej, na mocy wyłączenia zawartego w art. 2a u.k.u.r., nie jest już wymagane uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Jednocześnie zachowano prawo do kontroli następczej. Ustawodawca wymienił w art. 4 u.k.u.r. przekształcenie przedsiębiorcy jako przykładowe „inne zdarzenie prawne”, które prowadzi do uruchomienia prawa nabycia przysługującego Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez KOWR. W związku z tym każda zmiana podmiotu będącego właścicielem nieruchomości rolnej – niezależnie od rodzaju podstawy prawnej, na której się opiera – traktowana jest jako jej nabycie³⁸. Konstrukcja ta wymaga więc zaistnienia po stronie zbywcy i nabywcy dwóch podmiotów – z jednej strony osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (przedsiębiorcy), a z drugiej – nowo utworzonej spółki kapitałowej, która uzyskuje odrębną osobowość prawną i staje się nowym właścicielem nieruchomości³⁹.

3. Analiza porównawcza

Stosownie do art. 37a u.l. Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków, przeznaczonego do zalesienia, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej. Natomiast prawo nabycia aktualizuje się w przypadku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub w wyniku dokonania jednostronnej czynności prawnej, za zapłatą równowartości pieniężnej. Uprawnienia te mogą zostać zrealizowane w terminie miesiąca od dnia doręczenia nadleśniczemu odpowiedniego zawiadomienia o treści zawartej umowy albo jednostronnej czynności prawnej.

Zestawienie treści art. 4 ust. 1 u.k.u.r. oraz art. 37a ust. 2 u.l. pokazuje, że chociaż oba przepisy opierają się na podobnej konstrukcji, przewidując prawo nabycia w przypadku wystąpienia określonych form

³⁸ T. Czech, op. cit.

³⁹ J. Bieluk, Art. 4, w: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*

przejścia własności nieruchomości, to zakres ich zastosowania znacząco się różni. Na gruncie u.k.u.r. nabycie może nastąpić nie tylko na skutek zawarcia umowy, jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądu czy organu administracji publicznej, lecz również na skutek „innego zdarzenia prawnego”. Ustawodawca wskazał przy tym przykłady „innych zdarzeń prawnych”, które obejmują zasiedzenie, dziedziczenie, zapis windykacyjny, podział i łączenie spółek handlowych oraz – co ma kluczowe znaczenie – przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Tymczasem art. 37a ust. 2 u.l. ogranicza możliwość skorzystania z prawa nabycia wyłącznie do przypadków, w których grunt leśny nabywany jest w drodze zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży lub na podstawie jednostronnej czynności prawnej. Przepis ten nie odnosi się do „innego zdarzenia prawnego” ani nie zawiera porównywalnego katalogu przypadków, co sugeruje bardziej zawężoną konstrukcję. Brak legalnej definicji „nabycia” w u.l. dodatkowo utrudnia wykładnię, szczególnie w kontekście takich zdarzeń prawnych jak przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, które, choć wprost przewidziane w u.k.u.r., nie zostało uwzględnione w art. 37a ust. 2 u.l.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prawo nabycia nieruchomości leśnych zostało ograniczone wyłącznie do dwóch przypadków: zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży oraz jednostronnej czynności prawnej, bez uwzględniania innych zdarzeń prawnych, jak ma to miejsce na gruncie regulacji dotyczących nieruchomości rolnych. W takim tonie wypowiada się K. Maj, który wskazuje, że prawo nabycia nie obejmuje innych zdarzeń prawnych, takich jak uchwały, orzeczenia sądowe, akty administracyjne czy upływ czasu⁴⁰. Natomiast P. Blajer zauważa, że ustawodawca uregulował zakres prawa nabycia gruntu w art. 37a ust. 1 u.l. w sposób inny niż w przepisach u.k.u.r.⁴¹ Tym samym prawo to przysługuje tylko w przypadku określonych w przepisie czynności prawnych, a inne zdarzenia prawne nie powodują jego uruchomienia⁴².

Obecnie brak jest jednoznacznego stanowiska Lasów Państwowych w tej kwestii. Nawet gdyby jednak takie stanowisko zostało wyrażone, nie miałyby ono charakteru wiążącego. W tej sytuacji należy więc przyjąć raczej wyważone podejście do interpretacji tego przepisu oraz postulat, aby ustawodawca doprecyzował jego brzmienie – podobnie

⁴⁰ K. Maj, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 3, s. 75.

⁴¹ P. Blajer, op. cit., cz. II, pkt 2.

⁴² Ibidem.

jak uczynił to, nowelizując u.k.u.r. W takim duchu wypowiedział się J. Bieluk, zaznaczając, że przy interpretacji przepisów u.l. dotyczących prawa pierwokupu i prawa nabycia należy kierować się interpretacją ostrożnościową⁴³. Jak zauważył, „[p]odstawową wartością przy obrocie nieruchomościami jest pewność prawa, pewność nabycia prawa. W praktycznym stosowaniu przepisów zasadnicze znaczenie ma zapewnienie bezpieczeństwa transakcji. Nawet jeżeli możliwa jest interpretacja odmienna, wybierać należy rozwiązanie bezpieczniejsze. Obowiązek dokonania interpretacji konkretnych sytuacji spoczywał będzie często na notariuszu stosującym prawo”⁴⁴.

W kontekście omawianego zagadnienia warto również zwrócić uwagę na postanowienie SO w Białymstoku dotyczące prawa nabycia w przypadku zawarcia umowy o zniesienie współwłasności nieruchomości leśnej⁴⁵. Sprawa ta jest dlatego interesująca, że w kontekście u.k.u.r. uzyskanie własności nieruchomości w drodze zniesienia współwłasności stanowi „nabycie nieruchomości rolnej”⁴⁶. Pojawia się więc pytanie, czy również u.l. obejmuje tego rodzaju sytuacje. W końcu prawo nabycia wynikające z u.l. odnosi się do umów „innych niż umowa sprzedaży” – a więc czy zniesienie współwłasności mieści się w tym katalogu?

Stan faktyczny w sprawie był następujący. Strony zawarły umowę o zniesienie współwłasności nieruchomości leśnej. Notariusz, który omyłkowo zawiadomił nadleśnictwo o zawarciu tej umowy, ostatecznie odmówił przyjęcia oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia, uznając, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 37b u.l. – nieruchomość została bowiem nabyta przez dotychczasowych współwłaścicieli, a nie przez osoby trzecie. Lasy Państwowe złożyły zażalenie, argumentując, że uzyskanie własności nieruchomości w drodze zniesienia współwłasności jest nabyciem nieruchomości w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży i Lasom Państwowym przysługuje prawo do nabycia tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Z uzasadnienia postanowienia wynika, że Sąd uznał za zasadną odmowę notariusza do sporządzenia aktu notarialnego obejmującego

⁴³ J. Bieluk, *Art. 37a*, w: *Ustawa o lasach. Komentarz*, pod red. J. Bieluka, K. Leśkiewicz, Warszawa 2017, Legalis/el.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Postanowienie SO w Białymstoku z 28 IX 2023 r., sygn. akt II Cz 170/23, LEX nr 3617175.

⁴⁶ Potwierdza to Uchwała Sądu Najwyższego z 18 II 2025 r., sygn. akt III CZP 26/24, LEX nr 3831265.

przyjęcie oświadczenia woli skarżącego o nabyciu nieruchomości leśnych. Sąd zauważył, iż prawo pierwokupu i prawo nabycia ingerują w konstytucyjnie chronione prawo własności, dlatego też interpretacja normy zawartej w art. 37a u.l. powinna unikać nadmiernego ograniczania prawa własności zbywcy nieruchomości, tak aby nie było to sprzeczne z istotą prawa własności chronioną konstytucyjnie oraz nieproporcjonalne względem celów publicznoprawnych u.l. Sąd zwrócił także uwagę na intencje ustawodawcy, zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, który jasno wyrażał zamiar wprowadzenia instytucji nabycia w przypadku zbycia gruntu leśnego przez właściciela. W projekcie ustawy zaznaczono bowiem, że w przypadku chęci zbycia gruntu właściciel zachowuje podstawowy atrybut swojego prawa własności, tj. prawo do rozporządzania rzeczą, z tym że nabywcą będzie Skarb Państwa. Podkreślono również, że prawo pierwokupu oraz prawo nabycia stanowią jedyny instrument realizacji celu ustawy, czyli powiększania areалу lasów państwowych.

Chociaż omawiane orzeczenie dotyczy umowy o zniesienie współwłasności, to przedstawiona w nim argumentacja może być pomocna przy analizie skutków przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Sąd wskazał bowiem, że przyznanie Skarbowi Państwa prawa nabycia w przypadku zniesienia współwłasności stanowiłoby nadmierną ingerencję w prawo własności dotychczasowego współwłaściciela – osoby, która zyskuje jedynie większy udział w dotychczasowym wspólnym prawie. Podobne pytanie można postawić w kontekście przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową. Czy również w tym przypadku przyznanie prawa nabycia byłoby nadmiernym ograniczeniem prawa własności? Przekształcenie przedsiębiorcy nie prowadzi bowiem do „przejęcia majątku” przez inną osobę, lecz do quasi-kontynuacji, w wyniku której osoba fizyczna, będąca przekształcanym przedsiębiorcą, staje się z dniem przekształcenia współnikiem albo akcjonariuszem spółki przekształconej. Mimo że formalnie mamy do czynienia z przeniesieniem własności nieruchomości na nowy podmiot, jakim jest spółka kapitałowa, nie dochodzi tutaj raczej do klasycznej transakcji. Osoba fizyczna, która wcześniej prowadziła działalność, nadal istnieje jako podmiot prawa, tylko że od tej pory działa jako jedyny współnik nowo utworzonej spółki⁴⁷. Dlatego argumentację przyjętą przez Sąd w sprawie zniesienia współwłasności można odnieść w jakimś stopniu także

⁴⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 13 II 2018 r., sygn. akt III SA/Lu 452/17, op. cit.

do przekształcenia – również w tym przypadku prawo nabycia nie ma uzasadnienia na gruncie u.l.

Warto również odwołać się do spostrzeżenia K. Kopaczyńskiej-Pieczniak, które – chociaż odnosi się do prawa nabycia na gruncie u.k.u.r. – może mieć również znaczenie w kontekście u.l. Autorka zauważyła bowiem, że złożenie przez KOWR oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej może w praktyce zablokować możliwość przekształcenia przedsiębiorcy⁴⁸. Jeżeli osoba prowadząca działalność rolniczą zamierza kontynuować ją w nowej formie prawnej, utrata nieruchomości może sprawić, że przekształcenie stanie się niecelowe. Dodatkowo, konieczność uwzględnienia potencjalnej utraty gruntu już na etapie planowania przekształcenia może wymusić zmianę profilu działalności nowego podmiotu, co poważnie ogranicza swobodę gospodarczą, w tym prawo do wyboru formy organizacyjnej działalności⁴⁹.

Warto jednak zauważyć, że w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy w jego majątku mogą znajdować się liczne nieruchomości, a ewentualne skorzystanie przez Skarb Państwa z prawa nabycia względem jednej z nich, np. nieruchomości leśnej, nie musi automatycznie prowadzić do uniemożliwienia dalszego prowadzenia działalności gospodarczej. Należy również pamiętać, że definicja „nabycia nieruchomości rolnej” w u.k.u.r. została sformułowana bardzo szeroko. Biorąc pod uwagę zmiany legislacyjne, jakie zachodziły na gruncie u.k.u.r., w tym usunięcie z art. 2a i art. 4 u.k.u.r. przekształcenia spółek handlowych jako niemieszczących się w katalogu „nabycia nieruchomości rolnych” i umieszczenie w nim przekształcenia przedsiębiorcy, przedstawiona argumentacja może ostatecznie utracić znaczenie. Niemniej jednak zagadnienia te mogą w dalszym ciągu budzić wątpliwości interpretacyjne – szczególnie w zakresie dopuszczalnych granic ingerencji w prawo własności oraz swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przy tego rodzaju zmianach strukturalnych. Przede wszystkim jednak należy mieć na uwadze brzmienie art. 37a ust. 2 u.l., który przyznaje Skarbowi Państwa prawo nabycia jedynie w przypadku zawarcia umowy innej niż sprzedaż oraz jednostronnej czynności prawnej. Z tego względu zasadne jest stosowanie wykładni ostrożnościowej, aby uniknąć nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności.

⁴⁸ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Przekształcenie przedsiębiorcy jednoosobowego...*, s. 81.

⁴⁹ Ibidem.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dotycząca przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową w kontekście art. 37a ust. 2 u.l. pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków, które mają kluczowe znaczenie dla wykładni tych przepisów.

Po pierwsze, zarówno oświadczenie przedsiębiorcy, jak i akt założycielski nie prowadzą bezpośrednio do przeniesienia własności nieruchomości leśnej w toku procesu przekształcenia przedsiębiorcy. Należy stwierdzić, że skuteczność tych czynności jest uzależniona od dokonania wpisu do rejestru przedsiębiorców, co ma charakter konstytutywny. To właśnie wtedy powstaje nowy podmiot. Zatem przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową należy traktować jako zdarzenie prawne, którego skutki – w tym także w sferze prawa własności – aktualizują się dopiero z momentem wpisu do rejestru.

Po drugie, w przepisach u.k.u.r. ustawodawca wyraźnie wskazał, że przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową jest przykładem „innego zdarzenia prawnego”, które uruchamia prawo nabycia przez Skarb Państwa. Objęcie przekształcenia przedsiębiorcy ograniczeniami wynikającymi z u.k.u.r. wynika z bardzo pojemnej definicji „nabycia nieruchomości rolnej”, która obejmuje nie tylko czynności prawne, orzeczenia sądowe czy decyzje organów administracji publicznej, ale także inne zdarzenia prawne. Niestety brak definicji legalnej „nabycia nieruchomości leśnej” w u.l. utrudnia jednoznaczną interpretację. Porównanie regulacji prawa nabycia zawartego w art. 37a ust. 2 u.l. z przepisami art. 4 ust. 1 u.k.u.r. wskazuje na węższy zakres zastosowania prawa nabycia, ograniczając jego zastosowanie wyłącznie do przypadków zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży oraz jednostronnej czynności prawnej. Zabrakło natomiast odniesienia do „innych zdarzeń prawnych”, takich jak przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, co przesądza o tym, że art. 37a u.l. nie dotyczy takich sytuacji, a to potwierdza zarówno literalne brzmienie przepisu, jak i stanowisko doktryny.

Po trzecie, przyznanie Lasom Państwowym prawa nabycia nieruchomości leśnej w przypadku przekształcenia przedsiębiorcy w spółkę kapitałową, przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej, mogłoby prowadzić do nadmiernej ingerencji w prawo własności. W związku z tym prawo nabycia w tej sytuacji wydaje się nieuzasadnione. Tego rodzaju ingerencja nie sprzyja ochronie zasobów leśnych, a jednocześnie może

niepotrzebnie obciążać przedsiębiorców, wprowadzając dodatkowe bariery administracyjne i ograniczając ich swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej.

W konkluzji należy stwierdzić, że przekształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową nie prowadzi do przeniesienia własności nieruchomości leśnej na podstawie umowy innej niż umowa sprzedaży ani w wyniku dokonania jednostronnej czynności prawnej – do przejścia własności dochodzi bowiem w wyniku innego zdarzenia prawnego, które następuje z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców. Trzeba więc skonstatować, że obecne brzmienie art. 37a ust. 2 u.l. nie wymaga nowelizacji. Wystarczające jest jednoznaczne rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości w doktrynie, co pozwoli ujednolicić praktykę i wyeliminować ryzyko błędnej wykładni przepisów. Takie rozwiązanie sprzyjać będzie bezpieczeństwu obrotu oraz ochronie praw przedsiębiorców, bez potrzeby wprowadzania zmian do art. 37a ust. 2 u.l. Nie należy również oczekiwać, że w tym obszarze wykształci się orzecznictwo sądowe. Nawet przy założeniu, że w przypadku przekształcenia Skarbowi Państwa przysługiwałoby prawo nabycia, obowiązek zawiadomienia właściwego nadleśniczego spoczywałby na przedsiębiorcy, a nie – jak w przypadku umów innych niż umowa sprzedaży – na notariuszach. W praktyce to właśnie udział notariuszy może być źródłem sporów i inicjować postępowania sądowe, czego przykładem jest omawiana sprawa rozstrzygnięta przez SO w Białymstoku. Z kolei w przypadku transformacji przedsiębiorcy brak udziału notariusza zmniejsza prawdopodobieństwo powstania sporu, który mógłby stać się przedmiotem analizy judykatury. Tak więc odpowiedzialność za zapewnienie przejrzystości i pewności prawa w tym obszarze spoczywa dziś przede wszystkim na doktrynie.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., *Art. 2a, w: Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024, Legalis/el.
- Bieluk J., *Art. 4, w: Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024, Legalis/el.
- Bieluk J., *Art. 37a, w: Ustawa o lasach. Komentarz*, pod red. J. Bieluka, K. Leśkiewicz, Warszawa 2017, Legalis/el.
- Bieluk J., *Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu i prawa wykupu w ustawie o lasach, w: Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, pod red. D. Łobos-Kotowskiej, P. Gały, M. Stańki, Warszawa 2018, s. 13–24.

- Blajer P., *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znówelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i lasach*, w: *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, pod red. P. Księżaka, J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, LEX/el.
- Boryczko M., *Dlaczego due diligence?*, w: *Obrót nieruchomościami rolnymi. Praktyczny poradnik do transakcji M&A*, pod red. M. Boryczki, I. Gielo-Benzy, W. Okuń, Warszawa 2024, s. 120–122.
- Buszmał D., Kocot W.J., *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 4–11.
- Czech T., *Art. 2a*, w: *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2024, LEX/el.
- Daszchuk P., *Ujawnianie praw do nieruchomości wskutek przekształcenia przedsiębiorcy jednoosobowego w spółkę*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2025, nr 3, s. 55–62.
- Dumkiewicz M., *Art. 584¹*, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2024, LEX/el.
- Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Grykiel J., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627–643.
- Kopaczyńska-Pieczniak K., *Art. 584¹*, w: *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do art. 491–633*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2018, LEX/el.
- Kopaczyńska-Pieczniak K., *Przekształcenie przedsiębiorcy jednoosobowego prowadzącego gospodarstwo rolne w spółkę kapitałową*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 75–86.
- Kugacz B., *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 2023 r. na obrót gospodarczy – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 2024, nr 10, s. 60–72.
- Maj K., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 3, s. 63–81.
- Rodzinkiewicz M., *Art. 584¹*, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018, LEX/el.
- Szczurowski T., *Art. 584¹*, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 29, pod red. Z. Jary, Warszawa 2025, Legalis/el.

Agnieszka Urban*

Działalność nieewidencjonowana małoletnich a prawa konsumentów

Unregistered business activity of minors vs consumer rights

Abstract. A non-registered activity can be pursued by both adults and minors, on condition that the income from this activity does not exceed the limit introduced by the law in force. At the time of writing, this was 75% of the minimum wage. When verifying the limit, it is essential to keep a sales registry to help control the income. If the limit is exceeded, the non-registered activity in question is deemed to constitute business activity and, consequently, the obligation to register the activity in the CEIDG arises.

Unregistered business activity consists in the performance of activities which, in their effect, would not fulfil the prerequisites of business activity. For natural persons, as long as the income limit is observed, this may be a preliminary form of conducting subsequent economic activity or a form of earning money for minors. An unregistered activity allows one to develop skills in running one's own business, as well as to familiarise oneself with the various legal actions that are necessary to run such an activity.

The purpose of this article is to establish the principles of unregistered activity by minors and also the public law and tax consequences that may arise from the unregistered activity of a person with limited legal capacity for themselves, but also for their legal representatives, and consumers.

Keywords: unregistered business activity – unregistered self-employment – business activity minors – consumer rights

* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-4381-8092>, e-mail: agnieszkaxurban@gmail.com.

Wprowadzenie

Działalność nierejestrowa (inaczej: nierejestrowana, nieewidencjonowana) to działalność wprowadzona przepisami Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹. Celem tej regulacji było usystematyzowanie i uregulowanie działalności, której dochód nie przekraczałby 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Prowadzenie działalności nierejestrowanej polega na wykonywaniu działalności zarobkowej niekwalifikującej się jako działalność gospodarcza.

Osoby fizyczne wybierają tę działalność ze względu na brak skomplikowanej procedury oraz konieczności uzyskiwania pozwoleń z urzędów; również dlatego, że jej prowadzenie nie wymaga rejestracji w systemach takich jak Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Działalność nieewidencjonowana nie może być jednak prowadzona przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania jest ustalenie zasad wykonywania tej działalności przez osoby małoletnie oraz konsekwencji publicznoprawnych i podatkowych, jakie mogą z niej wynikać nie tylko dla osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, lecz także dla jej przedstawicieli prawnych oraz dla konsumentów. Rozważania te są istotne z punktu widzenia prawa, ponieważ konieczne jest doprecyzowanie zasad prowadzenia działalności nierejestrowej.

1. Istota działalności nieewidencjonowanej

Zgodnie z art. 5 pkt 1 PrPrzed każda osoba fizyczna mająca zdolność do dokonywania czynności prawnych, która w czasie 60 ostatnich miesięcy nie prowadziła działalności gospodarczej, może prowadzić działalność nieewidencjonowaną. Osobą prowadzącą taki rodzaj działalności może być wyłącznie osoba fizyczna, ale nie inni przedsiębiorcy.

Działalność nierejestrowa, pod warunkiem że przychód z niej nie przekracza 75% minimalnego wynagrodzenia w każdym miesiącu prowadzonej działalności, o którym mowa w Ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę², nie podlega

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 236 ze zm., dalej „PrPrzed”.

² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1773.

wpisowi do CEIDG. Zgodnie z art. 5 PrPrzed działalnością gospodarczą jest działalność zarobkowa, która musi być prowadzona we własnym imieniu, w sposób zorganizowany i nieprzerwany.

W doktrynie zauważa się, że działalność nierejestrowana spełnia cechy działalności gospodarczej, ale ustawodawca doprecyzowuje tzw. próg zarobkowości. Po jego przekroczeniu działalność nierejestrowa zmienia się automatycznie w działalność gospodarczą, a obowiązkiem staje się wpisanie działalności do CEIDG.

Konieczne dla osób prowadzących działalność nierejestrową jest weryfikowanie, czy kwota wynagrodzenia minimalnego nie uległa zmianie, ponieważ w momencie, w którym nastąpi przekroczenie 75% tej kwoty, działalność automatycznie, *ipso iure* zostaje uznana za działalność gospodarczą. Od tego dnia osoba fizyczna ma 7 dni na złożenie wniosku o wpis do CEIDG. Obowiązek ten dotyczy także cudzoziemców z Unii Europejskiej albo posiadających specjalny status w świetle art. 4 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³. Wskazane powyżej osoby mogą prowadzić działalność nieewidencjonowaną na takich samych zasadach jak obywatele Polski, a ustawodawca nie wymaga od nich dodatkowych dokumentów, które potwierdzałyby spełnienie warunków umożliwiających prowadzenie takiej działalności.

Dodatkowo, kiedy prowadzi się działalność nierejestrową, nie trzeba zobowiązywać się do płatności składek związanych z ubezpieczeniem społecznym ani ubezpieczeniem zdrowotnym, co do zasady nieodłącznie wiąże się z prowadzeniem działalności gospodarczej. Kwestia ta często pozostaje sporna – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz Ministerstwo Rozwoju i Technologii utrzymują stanowisko, że jeśli w ramach takiej działalności świadczone są usługi, to należy uiszczać składki⁴. Takie rozstrzygnięcie zapadło w przypadku przedsiębiorcy, który chciał współpracować z osobami prowadzącymi działalność nierejestrową⁵, oraz w przypadku przedsiębiorcy, który chciał nawiązać

³ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 89.

⁴ Zob. „Czy od przychodów uzyskanych w ramach działalności nierejestrowanej należy odprowadzać składki ZUS?” (QA 2252607), LEX/el.

⁵ Pismo Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 XII 2024 r., DI/200000/43/1118/2024, Podleganie ubezpieczeniom społecznym, www.zus.gov.pl (dostęp: 26 I 2025).

współpracę z osobą fizyczną prowadzącą działalność nierejestrową⁶. Dlatego, jeśli prowadzi się działalność nieewidencjonowaną, najlepiej wystąpić z pytaniem o indywidualną interpretację stanu faktycznego do ZUS, który udzieli informacji w tym przedmiocie.

Zaletą prowadzenia działalności nierejestrowanej jest brak konieczności zgłaszania jej do Głównego Urzędu Statystycznego czy do urzędu skarbowego. Szczególnie korzystnym rozwiązaniem jest również możliwość korzystania z uproszczonej ewidencji sprzedaży⁷.

Do obowiązków osób, które prowadzą działalność nierejestrową, należą rozliczenia swoich przychodów za pomocą formularza PIT-36 zgodnie z obowiązującymi w danym roku skalami przychodów⁸. Konieczne jest prowadzenie uproszczonej ewidencji sprzedaży, zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹. W ramach takiej ewidencji trzeba wskazać: (1) liczbę porządkową sprzedaży, (2) datę sprzedaży oraz (3) kwotę, za którą sprzedany został produkt lub usługa. Od początku roku rozliczeniowego trzeba także podliczać w sposób rosnący kwoty wszystkich sprzedaży, tak by się sumowały. To też pozwoli weryfikować, czy nie jest przekraczana kwota, od której należy dokonywać rejestracji działalności gospodarczej.

Osoby, które decydują się na prowadzenie działalności nieewidencjonowanej, nie są zwolnione z obowiązku wystawienia rachunku lub faktury, gdy konsument chciałby takie otrzymać. Dodatkowo oczywistą koniecznością jest przestrzeganie praw konsumenta. W związku z tym w przypadku sprzedaży wadliwego towaru konieczna będzie jego naprawa lub przyjęcie jego zwrotu, lub wykonanie innych koniecznych działań związanych z reklamacją produktu w terminie 14 dni od sprzedaży.

Rozliczenie z dochodu odbywa się za pomocą formularza PIT-36, w którym można wykazać działalność nierejestrową. Rozliczając PIT-36, można też dokonać wszelkich niezbędnych odliczeń, dzięki którym można wskazać koszty poniesione z tytułu prowadzenia takiej działalności.

Osoby prowadzące działalność nierejestrową mogą skorzystać – i często to robią – ze zwolnienia z podatku VAT, pod warunkiem że

⁶ Pismo Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 IV 2021 r., DI/100000/43/89/2021, www.zus.gov.pl (dostęp: 26 I 2025).

⁷ Ibidem.

⁸ Ustawa z dnia 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 163).

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 361 ze zm., dalej „ustawa o VAT”.

sprzedaż w roku poprzednim nie przekroczy kwoty 200 tys. złotych. Zwolnieniu z VAT nie podlega jednak sprzedaż m.in.: metali szlachetnych, wyrobów tytoniowych oraz, w przypadku sprzedaży przez Internet, preparatów kosmetycznych lub urządzeń elektrycznych¹⁰. Oznacza to, że sprzedaż tych produktów zawsze wiąże się z obowiązkiem rejestracji podmiotu jako czynnego podatnika VAT¹¹.

Zgodnie z przepisami obowiązującego prawa działalność nieewidencjonowana może podlegać kontroli urzędu skarbowego, a także kontroli, którą może przeprowadzić inspektor ochrony danych osobowych, jeśli zaistnieją określone okoliczności. Dlatego tak istotne jest prowadzenie przejrzystej ewidencji oraz prawidłowe prowadzenie i archiwizowanie wszelkiej dokumentacji – by w razie urzędowej kontroli czy innej sytuacji, która wykazałaby potrzebę ujawnienia całości lub części dokumentacji, łatwo odnaleźć wymagane materiały źródłowe¹².

2. Prowadzenie działalności nieewidencjonowanej przez osoby małoletnie

Kodeks cywilny¹³ przyznaje każdemu człowiekowi w chwili urodzenia zdolność prawną, która jest niezbywalna. Z chwilą osiągnięcia pełnoletności (18 lat) uzyskuje się również pełną zdolność do czynności prawnych, jeśli tylko nie wystąpią przesłanki do ograniczenia takiej zdolności. Ograniczoną zdolność do czynności prawnych posiadają natomiast osoby małoletnie, które ukończyły 13 lat, ale nie przekroczyły jeszcze 18 roku życia.

Z przepisów dotyczących działalności nieewidencjonowanej może skorzystać każda osoba, która nie jest pozbawiona zdolności do czynności prawnych. Co za tym idzie: co do zasady osoby małoletnie, które nie osiągnęły jeszcze 18 roku życia i będą miały przedstawiciela ustawowego, mogą prowadzić taką działalność. Konieczność posiadania przedstawiciela ustawowego wynika z przepisów prawa cywilnego, w myśl których osoby małoletnie, tj. osoby pomiędzy 13 a 18 rokiem

¹⁰ Art. 47 pkt 2 ustawy o VAT.

¹¹ Zob. *Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, Biznes.gov.pl, b.d., <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00115> (dostęp: 26 I 2025).

¹² Ibidem.

¹³ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.), dalej „k.c.”.

życia, mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a zatem przedstawiciel ustawowy będzie władny dokonywać czynności prawnych w ich imieniu.

Wszelkie czynności, które wymagałyby od osób małoletnich dokonania czynności prawnej, mogą być wykonywane wyłącznie przez przedstawiciela ustawowego. Takim przedstawicielem w przypadku osób małoletnich może być, i najczęściej jest, pełnoprawny opiekun, czyli rodzic. W niektórych przypadkach osobą taką może zostać kurator ustanowiony sądownie¹⁴.

W przypadku osób małoletnich warto zaznaczyć, że mimo posiadania przedstawiciela ustawowego osoba prowadząca działalność nierejestrową może samodzielnie rozporządzać swoim majątkiem, w tym przychodami wynikającymi z prowadzenia przez nią działalności nieewidencjonowanej, bez zgody swojego przedstawiciela ustawowego, chyba że sąd opiekuńczy zaleci inne postępowanie w danym przypadku¹⁵. Osoby małoletnie mają więc prawo do posiadania dochodów¹⁶.

Działalność nierejestrowa jest korzystna dla osób małoletnich właśnie dlatego, że mogą uniknąć konieczności wykonywania wielu działań niezbędnych przy prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Jednocześnie są w stanie zwiększyć swój dochód, mogą bowiem samodzielnie zarządzać środkami zgromadzonymi dzięki prowadzeniu działalności nierejestrowej.

Prowadzenie działalności, która pozwoli na rozwijanie swoich pasji i zainteresowań, a jednocześnie nie będzie wymagała prowadzenia chociażby skomplikowanej księgowości, wydaje się zdecydowanie warte rozważenia. Każdej osobie, której nie zależy na dużych przychodach, a zamiast tego chcące zacząć od rozwijania swojej marki i budowania sieci kontaktów, działalność nieewidencjonowana może w przyszłości pomóc w założeniu oficjalnej działalności gospodarczej.

Na marginesie wskazać należy, że w doktrynie toczy się dyskurs w związku z podejmowaniem działalności gospodarczej przez osoby małoletnie. Według części autorów osoby, które nie mają zdolności do

¹⁴ Zob. H. Wolska, M. Lewandowicz, *Małoletni przedsiębiorcy w handlu internetowym. Polska – Niemcy – Czechy*, „Forum Akademickie” 2024, nr 12, s. 66–69, <https://miesiecznik.forumakademickie.pl/czasopisma/fa-12-2024/maloletni-przedsiębiorcy-w-handlu-internetowym%E2%80%A9/> (dostęp: 23 III 2024).

¹⁵ Zob. *Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, op. cit.

¹⁶ S. Liżewski, *Dochody małoletnich*, LEX/el.

czynności prawnych, nie mogą być przedsiębiorcami, ponieważ bycie przedsiębiorcą polega głównie na dokonywaniu czynności prawnych we własnym imieniu¹⁷. Po drugiej stronie dyskursu są przedstawiciele doktryny uważający, że posiadanie pełni zdolności do czynności prawnych nie jest wymagane przepisami prawa. W tym przypadku znacząca część autorów powołuje się również na prawo, które gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, tzn. na wolność działalności gospodarczej¹⁹.

W roku 2019 w CEIDG zarejestrowanych było 4 małoletnich. Osoby te prowadziły działalność gospodarczą na podstawie umowy spółki cywilnej – jako wspólnicy²⁰. Liczba osób małoletnich wpisywanych do CEIDG stopniowo rosła na przestrzeni lat: w roku 2020 było to 5 osób, a w roku 2024 r. – 129. W roku 2024 zarejestrowanych aktywnych niepełnoletnich przedsiębiorców było 89, w tym 66 mężczyzn i 23 kobiety²¹.

Wskazać należy, że w dobie cyfryzacji portale internetowe, na których można wystawić swoje prace albo towary w celu sprzedaży, wymagają, żeby osoby, które tworzą konto, miały skończone 13 lat, a dodatkowo miały zgodę przedstawiciela ustawowego, najczęściej rodzica. Ponadto w takich przypadkach konto często oznaczane jest w sposób ułatwiający identyfikację osoby małoletniej, np. portal Allegro wymaga oznaczenia konta prowadzonego przez osoby poniżej 18 roku życia jako konta ze statusem „Junior”. Tacy użytkownicy mają ograniczony dostęp do niektórych części portalu, niemniej mogą zarówno dokonywać zakupów, jak i sprzedawać swoje produkty²².

¹⁷ H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2002, s. 70–71; R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 267; M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 206–209; C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 20; M. Pawełczyk, Art. 4. Definicja przedsiębiorcy, w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, pod red. A. Powałowskiego, Warszawa 2009, s. 40; A. Powałowski, *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 46–56.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

¹⁹ H. Wolska, op. cit., s. 70–71; A. Stępień-Sporek, *Działalność gospodarcza z udziałem małżonków*, Warszawa 2009, s. 249; Z. Miczek, *Osoba fizyczna jako przedsiębiorca – na tle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i Kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 9, s. 24–28; M. Biliński, *Sport elektroniczny. Charakter prawny*, Warszawa 2021, s. 226–238.

²⁰ H. Wolska, M. Lewandowicz, op. cit., s. 66–69.

²¹ Ibidem.

²² Zob. *Dlaczego muszę mieć skończone 13 lat, żeby zarejestrować konto na Allegro?*, Allegro dla kupujących, b.d., https://allegro.pl/dla-kupujacych/konto?dd_

3. Ochrona konsumentów przy dokonywaniu czynności prawnych z małoletnimi

Zgodnie z art. 22¹ k.c. za konsumenta uważa się każdą osobę fizyczną, która dokona z przedsiębiorcą czynności prawnej i nie będzie się ona wiązać bezpośrednio z wykonywanym przez taką osobę zawodem lub działalnością gospodarczą. W polskim prawie konsumenci ze względu na swoją pozycję wobec przedsiębiorcy mają szczególne prawa, które mają chronić przed dokonaniem niekorzystnego rozporządzenia własnym majątkiem.

Z uwagi na szczególną, a potocznie mówiąc słabszą, pozycję konsumenta prawa konsumentów zostały uwzględnione już w Konstytucji RP. W jej art. 76 ustrojodawca przewiduje, że ta grupa osób podlega ochronie przez publiczne władze przed działaniami, które mogłyby szkodzić im, ich majątkowi lub też ich poczuciu bezpieczeństwa. Dodatkowo Konstytucja RP wprowadza ochronę konsumentów przed praktykami rynkowymi, które mogłyby być wobec nich nieuczciwe.

Kodeks cywilny wskazuje, że konsumentem może być osoba fizyczna, tj. każdy człowiek, który posiada zdolność do czynności prawnych oraz zdolność prawną. O ile zdolność prawną posiada każdy człowiek od chwili urodzenia i jest to prawo niezbywalne, o tyle w przypadku zdolności do czynności prawnych obowiązuje inne rozwiązanie. Tę zdolność człowiek nabywa wraz z wiekiem, przy czym może być ona zależna od stanu psycho-fizycznego każdego człowieka i sądownie odebrana bądź ograniczona²³.

Podsumowując zatem wcześniejsze rozważania – konsument, będący na „najsłabszej” pozycji w tzw. łańcuchu ekonomicznym, jest specjalnie chroniony przez państwo polskie. Pozwala to uniknąć sytuacji, w których przedsiębiorcy, korzystający ze swojej uprzywilejowanej pozycji, mogliby wykorzystywać niewiedzę konsumentów, przez co mogliby oni niekorzystnie rozporządzać swoim majątkiem.

Osoby poniżej 13 roku życia nie mogą być konsumentami, ponieważ zgodnie z art. 14 k.c. nie mają one pełnej zdolności do czynności prawnych. Nawet gdyby taka osoba dokonała czynności prawnych, zostaną one uznane za nieważne. Wyjątkiem będą drobne działania życia

referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F#dlaczego-musze-miec-skonczone-13-lat-zeby-zarejestrowac-konto-na-allegro- (dostęp: 25 II 2025).

²³ Hasło: *konsument*, w: *Leksykon prawa ochrony konsumentów. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Powałowskiego, Warszawa 2010, s. 51–55.

codziennego, chyba że w konsekwencji dokonania takiej czynności osoba małoletnia została znacząco pokrzywdzona. W imieniu osób małoletnich może występować ustawowy przedstawiciel (przykładowo rodzic), który odpowiada za działania podejmowane przez swoje małoletnie dziecko.

Wraz z rozwojem gospodarczym oraz łatwym dostępem do treści internetowych dla różnych użytkowników, w tym osób małoletnich, zmieniły się formy działalności prowadzonej przez osoby małoletnie, a także zasięg ich działalności. Często osoby małoletnie wybierają działalność w Internecie jako swoje pierwsze źródło dochodu, z uwagi na względną łatwość przygotowania materiałów i zamieszczenia ich w sieci. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zmieniły się też formy czynności życia codziennego – przeniosły się do Internetu. Osoby małoletnie bardzo często dokonują sprzedaży swoich towarów na portalach takich jak OLX, Vinted czy Allegro, coraz częściej podejmują się programowania lub działalności artystycznej²⁴. Oczywiście działalność ta nie byłaby możliwa bez zgody rodziców osób małoletnich.

Formami rozwoju i drobnego zarobku może być też rękodzieło wykonywane przez przykładowo uczniów, w tym uczniów szkoły specjalnej, a następnie sprzedawane na kiermaszach lub festynach, pod warunkiem że pełnoletni uczeń wyrazi na to zgodę, a w przypadku uczniów małoletnich zgodę na sprzedaż wyrażą rodzice²⁵.

4. Systemowa ochrona konsumentów w prawie polskim i unijnym

W celu ochrony praw konsumentów powołany został m.in. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który jako centralny organ administracji jest odpowiedzialny np. za weryfikację, czy prawa jednostki, a także zbiorowe interesy konsumentów są przestrzegane i chronione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa²⁶.

²⁴ Jednym z takich przykładów mogłaby być działalność Wiktorii Gabor (Viki Gabor), która w wieku 11 lat wzięła udział w programie *The Voice Kids*. Zob. *Viki Gabor*, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Viki_Gabor (dostęp: 24 II 2025).

²⁵ Zob. J. Swadźba, *Sprzedaż rękodziela wykonanego przez uczniów – czy jest zgodna z prawem*, *epedagogika.pl*, 29 IV 2024, <https://epedagogika.pl/pytanie-dnia/sprzedaz-rekodzie-la-wykonanego-przez-uczniow-czy-jest-zgodna-z-prawem-7934.html> (dostęp: 24 II 2025).

²⁶ Hasło: *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, w: *Leksykon prawa ochrony konsumentów...*, s. 302–306.

Do jego głównych zadań należą m.in.:

- kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy przez przedsiębiorców,
- podejmowanie decyzji dotyczących praktyk, które na celu mają ograniczenie konkurencji,
- sporządzanie projektów programów dotyczących polityki konsumenckiej oraz projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw konkurencji i konsumentów,
- współpraca w kraju i poza jego granicami z organami i organizacjami, które zajmują się ochroną konkurencji i konsumentów,
- przygotowywanie sprawozdań z realizacji rządowych programów w zakresie swoich kompetencji,
- popularyzowanie tematyki ochrony konkurencji i konsumentów,
- upowszechnianie i kumulowanie orzecznictwa sądowego w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów²⁷.

Prezes UOKiK stoi na straży prawa Unii Europejskiej dotyczącego ochrony konsumentów. Wykonuje też inne działania określone w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Poprzez interes zbiorowy konsumentów rozumie się interes szerokiego grona odbiorców. Nie mogą oni zostać określani konkretną liczbą konsumentów, którzy zostali lub mogliby zostać poddani bezprawnym praktykom stosowanym przez przedsiębiorców, o ile łączy ich wspólny charakter nieuprawnionego działania przedsiębiorcy, godzącego w dobre obyczaje i praktyki zawodowe stosowane przez przedsiębiorców²⁸.

Przykładowo przedsiębiorca, stosując niedozwolone praktyki rynkowe albo wykorzystując nieświadomość osoby fizycznej korzystającej z jego usług (np. reklamując swój produkt albo weryfikując reklamacje), wprowadza konsumenta w błąd. Żeby mówić o naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów, trzeba wziąć pod uwagę zamierzone działania przedsiębiorcy, które będą przejawiać znamiona celowości, świadomości i złej wiary. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 24 określa naruszenie zbiorowych interesów konsumentów jako działanie, które polega m.in. na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom

²⁷ Ustawa z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1616). Zob. J. Baehr, T. Feliszewski, *Organizacja ochrony konkurencji i konsumentów*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, Warszawa 2016, s. 734.

²⁸ M. Sieradzka, *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” na tle orzecznictwa*, „Glosa” 2008, nr 3, s. 102–111.

rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. Dotyczy też nieuczciwych praktyk rynkowych i wykorzystywania swojej pozycji jako nadrzędnej nad konsumentem, by wprowadzić go w błąd, również poprzez oferowanie usług finansowych, które stoją w sprzeczności z potrzebą konsumenta. Dopiero gdy wszystkie te przesłanki zostaną wypełnione, można mówić o wystąpieniu naruszenia bezprawnego.

System ochrony konsumentów jest też częścią prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, dzięki czemu wymiar ochrony ma charakter kompleksowy, a poniekąd również uniwersalny. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁹ zapewnia, że przestrzegane będą interesy gospodarcze konsumentów, dzięki czemu, przy współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, możliwa będzie do osiągnięcia spójna perspektywa ochrony praw konsumentów. Art. 169 TFUE wskazuje, że Unia Europejska będzie dążyć do rozwoju i wsparcia, również finansowego, działań prawnych mających na celu ochronę interesu konsumentów³⁰. Do przykładowych działań prawnych Unii Europejskiej, które miały na celu ochronę praw konsumentów, można zaliczyć:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów³¹ – jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa wszelkich produktów przeznaczonych dla konsumentów, które wprowadzane będą na rynek, zobowiązuje przy tym producentów do weryfikacji tego, czy produkty, które wprowadzają do obiegu, są bezpieczne i odpowiednio przetestowane w tym kierunku. Dzięki temu rozporządzeniu wprowadzane na rynek produkty muszą spełniać warunki wyznaczone przez dany kraj, a w momencie ich braku, spełniać warunki określone przez Unię Europejską;

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych³² – ma na celu ochronę konsumentów przed m.in. niebezpiecznymi substancjami i opakowaniami, w których sprzedawane były specyfiki, poprzez stosowanie odpowiednich etykiet;

²⁹ Dz.Urz. UE C 326 z 26 X 2012, s. 1–390.

³⁰ Szerzej zob. *Ochrona konsumentów*, EUR-Lex, b.d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:consumer_protection (dostęp: 24 I 2025).

³¹ Dz.Urz. UE L 135 z 23 V 2023, s. 1–51.

³² Dz.Urz. UE L 342 z 22 XII 2009, s. 59–209.

– Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)³³ – ma na celu zapewnienie, że państwa członkowskie Unii Europejskiej będą stosowały odpowiednie regulacje, informowały swoich obywateli o obowiązujących przepisach, a także weryfikowały, czy obywatele mają odpowiedni dostęp do informacji. Ma ona także na celu dążenie do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w każdym z państw członkowskich, co pozwoli na spójny rozwój rynku wewnątrz Unii Europejskiej.

Założeniem przyjęcia wyżej wymienionych aktów prawnych było ujednolicenie zasad, ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami i zapewnienie dostępności dla szerokiego grona odbiorców produktów na podstawie tych samych, przejrzystych i sprawiedliwych, jasno określonych zasad. Jednym z najlepszych przykładów działań Unii Europejskiej dążącym do ujednolicenia zasad jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004³⁴.

Komisja Europejska nie posługuje się jednakże wyłącznie dyrektywami czy rozporządzeniami, aby osiągnąć swoje cele i realizować przedsięwzięcia poprawiające dobrostan mieszkańców Unii Europejskiej. Wydaje także komunikaty, które mają wpływ na działania państw członkowskich. Jednym z takich komunikatów, który przyczynił się do ochrony praw konsumentów, był Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów nazwany Strategią jednolitego rynku cyfrowego dla Europy³⁵. Jego celem było zrównoważenie szans wszystkich odbiorców na dostęp do łączności cyfrowej, a także na dostęp do treści wykraczających poza granice państwa, w którym się znajdowali, jednocześnie zapewniając dobry obieg informacji wśród mieszkańców danego państwa. Była to na tyle ważna inicjatywa, że ponownie poruszono ją w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu

³³ Dz.Urz. UE L 178 z 17 VII 2000, s. 1–16.

³⁴ Dz.Urz. UE L 345 z 27 XII 2017, s. 1–26.

³⁵ COM(2015) 192 final.

Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów nazwanego Cyfrowym kompasem na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie³⁶.

Jednym z ważniejszych dokumentów wskazujących na bezpośrednie zaangażowanie Komisji Europejskiej w realizację i ochronę praw konsumentów jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³⁷. Uwzględniając interesy Unii Europejskiej i państw członkowskich, miała na celu przyczynienie się do odpowiedniego funkcjonowania rynku wewnętrznego państw członkowskich, a także do zwiększenia przejrzystości dokumentów wpływających na ustawodawstwo państw członkowskich w danym zakresie tematycznym.

Można zatem uznać, że zarówno w kraju, jak i w Europie, a także na arenie międzynarodowej pojawiają się dążenia do tego, by jak najlepiej chronić prawa konsumentów. Ze względu na zróżnicowanie usług, które są obecnie dostępne na rynku, pojawiają się coraz nowsze mechanizmy prawne, mające na celu prewencję i ochronę konsumentów przed ryzykownymi zakupami towarów i usług.

Wraz z upływem czasu, po analizie zachowań rynkowych oraz obowiązujących reguł, zaczynają obowiązywać także coraz bardziej rozbudowane przepisy, dzięki którym zmieniają się sposoby tworzenia i przedstawiania produktów w popularnych reklamach. Dzięki nim coraz trudniej oszukać konsumentów treściami zawartymi w reklamach, więc zbiorowe interesy konsumentów są lepiej chronione.

5. Prowadzenie działalności nierejestrowanej przez małoletnich a dochowanie należytej staranności w jej prowadzeniu

Podsumowanie powyższych rozważań skłania do pytania: jak zatem osoby małoletnie prowadzące działalność nierejestrową mogą zapewnić ochronę praw konsumentów? Odpowiedzi zdaje się być wiele, a pierwsza i najbardziej oczywista wskazuje na przestrzeganie wszystkich wytycznych i regulacji, do których zobowiązują przepisy ustawowe.

³⁶ COM(2021) 118 final.

³⁷ Dz.Urz. UE L 304 z 22 XI 2011, s. 64–88.

Do dochowania należytej staranności w prowadzeniu działalności nieewidencjonowanej zobowiązują małoletniego w szczególności przepisy k.c., który należyta staranność definiuje jako staranność wymaganą przy zawieraniu konkretnych stosunków, w tym przypadku relacji między osobą prowadzącą działalność nierejestrową a konsumentem lub też grupą konsumentów. Należyta staranność jest po-niekąd zachowaniem oczywistych starań, aby wszelkie działania były przejrzyste, udokumentowane i łatwe do weryfikacji na wypadek kontroli bądź jeśli zajdzie konieczność sprawdzenia jakiejś informacji. W przypadku działalności nierejestrowanej można się upewnić, że sprzedaż została odpowiednio zanotowana w uproszczonej ewidencji sprzedaży, a osoba kupująca odebrała odpowiednio przygotowany produkt bądź usługę.

Mimo że działalność jest nierejestrowa i jest wykonywana przez osobę małoletnią, to nie oznacza, że będzie ona podlegała specjalnym przywilejom, których inne osoby fizyczne prowadzące działalność nierejestrową nie posiadają. Wręcz przeciwnie – wszystkie osoby prowadzące działalność nierejestrową są tak samo zobowiązane do przestrzegania przepisów i w taki sam sposób są zobowiązane do ponoszenia konsekwencji działania wbrew zasadom prawa.

Jakie zatem kroki mogą podjąć osoby małoletnie prowadzące działalność nierejestrową, żeby zapewnić przestrzeganie praw konsumenta? Przede wszystkim działalność musi być w sposób należyty i staranny dokumentowana.

Należy przemyśleć, w jaki sposób prowadzona będzie dokumentacja i czy będzie papierowa czy elektroniczna. Jeżeli będzie prowadzona papierowo, należy dołożyć wszelkiej staranności, aby dokumentacja była kompletna i przechowywana w odpowiedni sposób. W przypadku konieczności archiwizacji należy zweryfikować, jak długo dokumentacja musi być przechowywana. Konieczne wydaje się także zapewnienie, żeby przestrzeń, w której przechowywana jest dokumentacja, nie była łatwo dostępna dla osób trzecich, a dane osobowe były odpowiednio zabezpieczone.

Jeżeli przygotowywane będą dla klientów rachunki, można taką dokumentację podzielić na kilka osobnych teczek bądź segregatorów. Przykładowo: jedną teczkę przeznaczyć na rachunki za rzeczy kupione do wytworzenia własnych produktów lub usług, drugą na rachunki, które będziemy wystawiać dla klientów, a kolejną – na uproszczoną ewidencję, do której jesteśmy zobowiązani.

To samo dotyczy dokumentacji elektronicznej, przy czym w tym przypadku konieczne jest również zapewnienie bezpieczeństwa składowanej dokumentacji oraz upewnienie się, że osoby postronne nie mają do niej dostępu. W tym celu można zapewnić odpowiednie szyfrowanie komputera, z którego się korzysta, bądź odpowiednie przechowywanie nośników danych, a także zakup programu antywirusowego do ochrony urządzenia.

W obu przypadkach bardzo ważne jest przestrzeganie przepisów związanych z ochroną danych osobowych. Jeśli dokumentacja przechowywana jest w miejscu, w którym prowadzona jest działalność, należy się upewnić, że nikt poza osobą małoletnią prowadzącą działalność oraz jej przedstawicielem ustawowym nie będzie miał do niej dostępu. Należy także pamiętać, że mimo braku wpisu działalności do rejestru CEIDG może ona być kontrolowana przez osoby wyznaczone przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO), jeśli zajdzie podejrzenie, że dane nie są w odpowiedni sposób zabezpieczone³⁸.

Trzeba tutaj zaznaczyć, że kontrola przeprowadzana przez osoby wyznaczone przez Prezesa UODO nie musi być zapowiedziana, w związku z czym trzeba dołożyć wszelkich starań, aby w każdym momencie dokumentacja dotycząca prowadzenia nierejestrowej działalności gospodarczej była odpowiednio chroniona i zabezpieczona. Kontrola taka może dotyczyć nie tylko dokumentacji w wersji papierowej, ale również sposobu przechowywania dokumentacji elektronicznej i bezpieczeństwa systemów komputerowych, w których dokumentacja jest przechowywana. Podobnie jak w przypadku innych kontroli osoba kontrolująca musi przedstawić imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli.

Jeżeli działalność nierejestrowa prowadzona przez osobę małoletnią dotyczy żywności, należy zapewnić przestrzeganie wszystkich przepisów sanitarnych³⁹. Żywność używana do przygotowania produktów

³⁸ Zob. *Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, op. cit.

³⁹ Co do zasady uznaje się, że sprzedaż wiśni czy lemoniady przez małoletnich nie jest zabroniona. Przykładem sprawy, w której osoba małoletnia sprzedaje produkty przez siebie wytworzone, jest sprawa 16-latki z Lubna, która, chcąc zarobić pieniądze na wyjazd na wycieczkę szkolną, zaczęła sprzedawać wiśnie. Codziennie rano zrywała je z drzew i pakowała do świeżych skrzynek. Nakładając towar swoim klientom, używała rękawiczek, a mimo to przy kontroli sanepid nałożył na ojca osoby małoletniej mandat, którego ten nie przyjął. Sanepid zmienił później zdanie i chociaż osoba małoletnia nie miała odpowiednich zezwoleń wskazał, że nałożenie mandatu nie było adekwatne do przewinienia. W przypadku osób małoletnich najważniejsze nie jest ukaranie,

lub usług musi być świeża i spełniać wszelkie warunki dotyczące bezpieczeństwa żywności wprowadzonej do obiegu. W przypadku takiej działalności można zwrócić się do najbliższej stacji sanitarno-epidemiologicznej w celu upewnienia się, że spełniamy wszystkie konieczne przepisy. Pamiętać trzeba o tym, że osoba wprowadzająca na rynek produkty spożywcze odpowiedzialna jest za przygotowywane produkty na każdym etapie swojego działania, co znaczy, że odpowiada za produkcję, przetwarzanie i dystrybucję⁴⁰.

Jak wskazują wytyczne dotyczące wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, działania, które mają na celu przechowywanie, obrabianie i podawanie żywności na kiermaszach bądź podczas podobnych wydarzeń, nie są przedmiotem rozporządzenia⁴¹.

Jeśli chodzi o dokonywanie zwolnienia VAT, należy się upewnić, że wszelkie kryteria niezbędne do dokonania takiego zwolnienia są spełnione. Trzeba też pamiętać, że nawet jeśli działalność jest zwolniona z VAT, nie oznacza to, że osoba prowadząca działalność może zaprzestać prowadzenia ewidencji. W tym przypadku działalność może być kontrolowana przez urząd skarbowy, w związku z czym należy zachowywać wszelkie niezbędne dokumenty, które potwierdzą dokonanie zakupu lub sprzedaży⁴².

Odnosnie do tworzenia ewidencji sposobem na uniknięcie błędów i zbędnego stresu będzie przygotowanie dokładnego dokumentu. Wyłącznie od osoby prowadzącej działalność nierejestrową zależy, czy dokumentacja będzie przygotowana w wersji papierowej czy w wersji elektronicznej, natomiast tabela przygotowana w Excelu bądź w innym programie komputerowym wydaje się najłatwiejsza do wprowadzania takich danych. Trzeba też pamiętać o tym, żeby wszystkie informacje,

a prowadzenie działalności informacyjnej, mającej na celu przygotowanie młodej osoby do późniejszej pracy i wyrobienia w sobie dobrych nawyków. Zob. też: *Czy dzieci mogą sprzedawać wiśnie z sadu dziadka lub lemoniadę domowej roboty?*, TVN24, 13 IX 2023, <https://tvn24.pl/polska/czy-dzieci-moga-sprzedawac-lemoniadę-domowej-roboty-prawnicy-ossferze-nie-do-konca-uregulowanej-prawnie-st7338324> (dostęp: 24 II 2025).

⁴⁰ Zob. *Jakie wymagania trzeba spełnić przed wprowadzeniem na rynek produktów spożywczych*, Biznes.gov.pl, b.d., <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00145#1> (dostęp: 26 I 2025).

⁴¹ Wytyczne dotyczące wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, pkt 3.8, s. 13.

⁴² Zob. *Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować*, op. cit.

które zgodnie z obowiązkiem prowadzenia ewidencji muszą znaleźć się w tabeli, faktycznie się w niej znalazły (zob. tab. 1).

Tabela 1. Ewidencja sprzedaży

Działalność nierejestrowana xyz		
wartość sprzedaży rosnąco	kwota sprzedaży	data sprzedaży
100	100	26.01.2024
150	50	28.01.2024
200	50	30.01.2024

Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli osoba prowadząca działalność nierejestrową będzie chciała umieścić w tabeli dodatkowe informacje, które uzna za ważne i niezbędne do prowadzenia swojej działalności, to jak najbardziej będzie mogła to zrobić. Do tabeli można bowiem wprowadzić informacje, które nie są ściśle wymagane przez prawo, np. jeśli potrzebuje się informacji o tym, co zostało sprzedane, bądź terminu, do kiedy towar musi zostać przygotowany. Można też przygotować dodatkowy plik, w którym będą zawarte konkretne informacje (zob. tab. 2).

Tabela 2. Rozszerzona ewidencja sprzedaży

Działalność nierejestrowana xyz				
wartość sprzedaży rosnąco	kwota sprzedaży	data sprzedaży	sprzedany produkt	data końcowego przygotowania
100	100	26.01.2024	xyz	dd.mm.rrrr
150	50	28.01.2024	xyz	dd.mm.rrrr
200	50	30.01.2024	xyz	dd.mm.rrrr

Źródło: Opracowanie własne.

Ewidencja przygotowana w taki sposób pozwoli na poprawne udokumentowanie zarówno produktów, które zostaną sprzedane, jak i cen, a także dat sprzedaży. Jeżeli dokumentacja będzie prowadzona w sposób sumienny i będzie uzupełniana na bieżąco (wraz ze sprzedażami), osoba prowadząca działalność nie będzie musiała obawiać się kontroli. Jeśli taka dokumentacja będzie przygotowana elektronicznie, trzeba będzie zadbać o odpowiednie jej zabezpieczenie w formie cyfrowej. Podobnie będzie trzeba zrobić, jeśli dokumentacja będzie prowadzona i uzupełniana papierowo – tzn. upewnić się, że dostęp do dokumentów

ma wyłącznie osoba prowadząca działalność nierejestrową oraz jej przedstawiciel ustawowy.

Prowadząc działalność nierejestrową, należy też pamiętać, że jeśli towary dotrą do konsumenta uszkodzone bądź przy prawidłowym użytkowaniu ulegną zniszczeniu, zniekształceniu lub nie będą spełniały swojej funkcji, właściciel działalności będzie musiał albo naprawić towar, albo zwrócić środki finansowe konsumentowi, uznając jego reklamację. Nie ma tutaj znaczenia, czy towar sprzedawany był personalnie czy przez Internet.

Jeśli towar nosił znamiona uszkodzenia lub miał wady fizyczne albo przygotowany był wadliwie, osoba prowadząca działalność będzie musiała go naprawić lub zwrócić środki. To samo nastąpi, gdy towar dotrze do konsumenta niepełny lub wybrakowany. W przypadku zakupu towaru przez Internet konsument będzie miał też prawo, co do zasady, zwrócić towar przed upływem 14 dni od dnia doręczenia produktu. Jeśli towar dotrze do konsumenta niepełny, np. dwie czerwone wstążki zamiast kupionych trzech, konsument może żądać zwrotu części środków bądź doręczenia brakującej części paczki. Oczywiście szczegóły w tym względzie mogą doprecyzować pomiędzy sobą konsument i osoba prowadząca działalność nierejestrową⁴³.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, że każda osoba pomiędzy 13 a 18 rokiem życia może zacząć prowadzić działalność nierejestrową.

W doktrynie nadal istnieje dyskurs co do tego, czy osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych mogą podejmować się prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Natomiast przepisy prawne, które obecnie przysługują osobom z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych, wskazują, że takie możliwości jak najbardziej istnieją i są dostępne. Wskazują na to również dane statystyczne, dotyczące chociażby liczby wpisów do CEIDG przez osoby małoletnie.

Aby uniknąć błędów podczas prowadzenia działalności, należy mieć odpowiednio przygotowaną dokumentację, która zawierać będzie najbardziej potrzebne informacje o prowadzonej działalności

⁴³ Zob. *Jakie prawa przysługują twojemu klientowi – prawa konsumenta*, Biznes.gov.pl, b.d., <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/00309#3> (dostęp: 26 I 2025).

nierejestrowej. Dokumentację trzeba przechowywać w odpowiednio zabezpieczonych plikach albo w pomieszczeniach, do których inne osoby nie będą miały dostępu.

Jeśli towar ulegnie uszkodzeniu bądź zostanie dostarczony do konsumenta uszkodzony, osoba małoletnia prowadząca działalność nierejestrową będzie musiała taki towar albo naprawić, albo zwrócić środki konsumentowi, który dokonał zakupu.

BIBLIOGRAFIA

- Baehr J., Feliszewski T., *Organizacja ochrony konkurencji i konsumentów*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, Warszawa 2016, s. 728–761.
- Biliński M., *Sport elektroniczny. Charakter prawny*, Warszawa 2021.
- Biskup B., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Hasło: konsument, w: *Leksykon prawa ochrony konsumentów. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Powąłowskiego, Warszawa 2010, s. 51–55.
- Hasło: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w: *Leksykon prawa ochrony konsumentów. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Powąłowskiego, Warszawa 2010, s. 302–306.
- Kosikowski C., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 15–32.
- Liżewski S., *Dochody małoletnich*, LEX/el.
- Miczek Z., *Osoba fizyczna jako przedsiębiorca – na tle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i Kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 9, s. 24–28.
- Pawełczyk M., *Art. 4. Definicja przedsiębiorcy*, w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, pod red. A. Powąłowskiego, Warszawa 2009, s. 35–54.
- Powałowski A., *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Gdańsk 2008.
- Sieradzka M., *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” na tle orzecznictwa*, „Glosa” 2008, nr 3, s. 102–111.
- Stępień-Sporek A., *Działalność gospodarcza z udziałem małżonków*, Warszawa 2009.
- Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022.
- Wolska H., Lewandowicz M., *Małoletni przedsiębiorcy w handlu internetowym. Polska – Niemcy – Czechy*, „Forum Akademickie” 2024, nr 12, s. 66–69.

Agata Czerwińska*

Procedura zatrzymania sprawcy jako element wykonywania zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej

The procedure for detaining the perpetrator of domestic violence as an element of the system of counteracting domestic violence

Abstract. Detaining a perpetrator of domestic violence is an element of the domestic violence prevention system, which can realistically guarantee the safety of a person affected by domestic violence. Domestic violence is a phenomenon that threatens the health and safety of the victim of domestic violence and violates their sovereignty. The unbroken cycle of violence may be associated with the escalation of the phenomenon, which involves a threat to the life of the victim of such violence. For this reason, the legislator has defined the duties of police officers with regard to counteracting domestic violence and isolating the perpetrator from the victim. The implementation of legal obligations in this area is associated with the appropriate conduct from police officers. This should be preceded by an appropriately conducted assessment of the factual situation, which is a necessary condition for effective combating of the phenomenon of domestic violence. Procedural or preventive detention by police officers can effectively guarantee the safety of the injured person, but it is also associated with consequences for the perpetrator of domestic violence. The article therefore presents the praxeological aspects of detaining the perpetrator and the conditions for applying emergency isolation measures, such as a restraining order imposed on the perpetrator restricting them from approaching the dwelling occupied together with the victim and their immediate surroundings, an order to immediately leave this shared home, and a ban on contact or a ban on approaching or a ban on entering the refuge facility. These are legal measures available to police officers, which can effectively break the cycle of violence and constitute the first step towards ensuring the victim's safety and providing them with support within the framework of crisis intervention.

Keywords: domestic violence – police – isolation of the perpetrator – detention

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0009-0003-4851-3745>, e-mail: 323050@uwr.edu.pl.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania: (1) Czy obecny stan regulacji prawnych w przedmiocie przeciwdziałania przemocy domowej, a w szczególności procedura zatrzymania sprawcy, odpowiada rzeczywistym potrzebom społecznym realizacji kompetencji przez właściwe organy w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej oraz (2) Czy obecny stan regulacji prawnych i praktyki jest optymalny z uwagi na prakseologiczne aspekty wykonywania kompetencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w środowisku rodzinnym? Analiza stanu regulacji prawnej nie może być prowadzona bez odniesienia się do praktyki wykonywania prawa i wskazania warunków stosowania tego prawa. Dlatego też w artykule ukazano społeczne tło realizacji kompetencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Organy administracji publicznej, a także organy aparatu ścigania w zakresie interwencji kryzysowej w rodzinach dotkniętych epizodami przemocy powinny stosować holistyczne podejście zarówno w doborze, jak i w sposobie realizacji przyznanych im kompetencji. Naukowa analiza tej problematyki powinna więc być prowadzona w ujęciu interdyscyplinarnym obejmującym dorobek nauk prawnych, w tym nauk administracyjnych, a także innych nauk społecznych. Procedura zatrzymania przeprowadzana jest przez funkcjonariuszy Policji, którzy jednak nie działają w próżni – realizują przyznane im kompetencje, współpracując z organami administracji publicznej, z instytucjami pomocy społecznej oraz z organizacjami pozarządowymi. Dla ustalenia efektywności procedur zatrzymania sprawcy przemocy domowej potrzebna jest zatem całościowa analiza działania organów i instytucji publicznych, która pozwoli określić prakseologiczne aspekty wykonywania prawa w tym zakresie. Izolacja sprawcy przemocy domowej od jego ofiar mieści się w zakresie kompetencji wykonawczych państwa i jako taką należy ją traktować. Jest to zgodne z poglądem wyrażonym przez A. Błaś, piszącego o funkcji wykonawczej organów egzekutywy jako konkretyzacji prawa powszechnie obowiązującego do wykonywania tego prawa¹.

¹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2003, s. 36.

1. Zakres regulacji prawnej dotyczącej przeciwdziałania przemocy domowej na tle istoty zjawiska przemocy w rodzinie

Problem przemocy domowej jest przedmiotem regulacji licznych przepisów prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego, które definiują to zjawisko oraz projektują zakres działania państwa i jego organów w przypadkach przemocy domowej. Określają także typy czynów karalnych, których popełnienie może być kwalifikowane jako przemoc domowa, w związku z tym należy zwrócić uwagę na szeroki zakres przepisów mających zastosowanie w formalnych postępowaniach dotyczących przemocy domowej.

Z punktu widzenia wykonywania przepisów w określonym porządku prawnym istotne jest, by konglomerat regulacji mających zastosowanie w przypadkach przemocy domowej pozwalał na podjęcie efektywnych działań w celu ochrony ofiary takiej przemocy. Ponadto powinien szeroko oddziaływać na społeczeństwo i opinię publiczną: kształtować postawy w ramach tzw. prewencji ogólnej, piętnujące zjawisko przemocy domowej. Dlatego też warto poddać analizie przepisy prawa w zakresie ich aksjologicznego i prakseologicznego wymiaru.

Na płaszczyźnie międzynarodowej definicja legalna przemocy domowej została przedstawiona w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r.² Konwencja antyprzemocowa to akt ujmujący kompleksowo kwestie reakcji państwa na zjawisko przemocy domowej; reguluje zapobieganie przemocy domowej i przemocy wobec kobiet oraz zwalczanie tych zjawisk. Zgodnie z art. 3 Konwencji przemoc domowa jest rozumiana jako wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub w gospodarstwie domowym, lub między byłymi lub obecnymi małżonkami albo partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie. Jak podsumowuje tę definicję S. Spurek, przemoc domowa obejmuje tutaj zasadniczo dwa rodzaje przemocy: przemoc w związku intymnym, czyli przemoc między obecnymi lub byłymi partnerami lub małżonkami oraz przemoc międzypokoleniową, która występuje co do zasady pomiędzy rodzicami a dziećmi³.

² Dz.U. 2015, poz. 961 ze zm., dalej „Konwencja antyprzemocowa” lub „Konwencja”.

³ S. Spurek, Art. 3, w: *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, pod red. red. E. Bieńkowskiej, L. Mazowieckiej, wyd. 2, Warszawa 2024, s. 56–57.

Przywołana definicja jest bardzo szeroka, zarówno jeśli chodzi o spektrum czynów stanowiących przejaw przemocy domowej, jak i zakres podmiotowy (osoby objęte ochroną przepisami Konwencji). Regulacje wskazują sprawców i ofiary oraz sankcjonują, że w obu tych przypadkach mogą to być osoby obydwu płci. Ponadto, przepisy Konwencji znajdują zastosowanie także w razie przemocy między byłymi partnerami lub małżonkami, niezależnie od tego, czy mieszkają oni wspólnie i czy pozostają w bliskim faktycznym pożyciu.

Jest jak najbardziej uzasadnione z punktu widzenia racji społecznej, aby przepisy regulujące działania wobec przemocy domowej czy też przemocy w rodzinie uwzględniały akty przemocy między byłymi partnerami.

Przepisy Konwencji znajdują zastosowanie w zakresie czynów skutkujących cierpieniem fizycznym i psychicznym, mogących być skutkiem działań podejmowanych w sferze fizycznej (bicie, maltretowanie fizyczne), psychicznej (maltretowanie psychiczne) i relacyjnej (izolacja, zniesławienie, pomawianie), w kontakcie bezpośrednim i za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Określone czyny, które zgodnie z duchem Konwencji penalizowane są w Polsce przepisami prawa karnego, mogą się ujawnić w dobie nowoczesnych form komunikacji oraz Internetu m.in. jako cyberprzemoc⁴ i stalking⁵. Organy realizujące kompetencje z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej powinny być świadome mechanizmów psychologicznych warunkujących zachowanie sprawcy, co ma szczególne znaczenie w przypadku tzw. sprawców

⁴ Cyberprzemoc (ang. *cyberbullying*) to zjawisko przemocy, w której sprawca wykorzystuje komunikację cyfrową, media społecznościowe, e-maile, SMS-y do poniżania, zastraszania i nękania drugiej osoby. Może przybierać również postać rozsyłania i publikowania kompromitujących zdjęć, dodawania obraźliwych komentarzy lub podszywania się pod drugą osobę. W polskim porządku prawnym nie ma definicji legalnej cyberprzemocy, jednak może ona również stanowić podstawę do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”. Zob. J. Antolak-Szymańska, *Niebieska Linia*, b.d., *Zabezpieczenie przed przemocą wspieraną technologiami*, www.niebieskalinia.info/baza-wiedzy/jak-sobie-pomoc/zabezpieczenie-przed-przemoca-wspierana-technologiami/ (dostęp: 2 V 2025).

⁵ Stalking jest definiowany przez D. Woźniakowską-Fajst jako uporczywe oraz powtarzalne zachowanie skierowane przeciwko konkretnej jednostce, które w sposób nieuzasadniony rażąco narusza granice prywatności tej osoby lub zagraża jej dobrom osobistym, co ma skutkować wywołaniem przez prześladowcę u nękanego osoby lęku oraz niepokoju. D. Woźniakowska-Fajst, *Stalking i inne formy przemocy emocjonalnej. Studium kryminologiczne*, Warszawa 2019, s. 39–40; eadem, *Stalking jako forma przemocy w bliskich związkach*, *Niebieska Linia*, 21 IX 2021, www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/aktualnosci/stalking-jako-forma-przemocy-w-bliskich-zwiazkach (dostęp: 13 II 2025).

odrzuconych. Sprawca stalkingu, w którym ofiarą jest była partnerka lub były partner, jest kwalifikowany, zgodnie z typologią sprawców uporczywego nękania, jako stalker odrzucony. Prześladowca nie może się pogodzić z zakończeniem relacji wiążącej go w przeszłości z ofiarą. Stalkera odrzuconego oraz jego ofiarę łączyła bardzo silna więź, a jej zakończenie wywołuje bardzo głębokie poczucie niesprawiedliwości oraz poniżenia. Stalking i nękanie są formą zastąpienia utraconej relacji, substytutem związku oraz pozorem bliskości, której deficyt odczuwa sprawca dopuszczający się nękania. Według badań australijskich psychiatrów P.E. Mullen, M. Pathé i R. Purcell w 90% przypadków rolę stalkera odrzuconego odgrywają mężczyźni, a ich ofiarami są kobiety. Inną pobudką stalkingu, która przypuszczalnie napędza prześladowcę typu odrzuconego, może być zemsta oraz chęć odwetu na byłym partnerze lub partnerce za porzucenie i kontynuowanie swojego życia bez umożliwienia sprawcy partycypacji w nim⁶. Jak można zauważyć, zjawisko stalkingu wpisuje się w definicję przemocy domowej przedstawionej w Konwencji antyprzemocowej, ponadto ze względu na skalę tego zjawiska można określić jego charakter jako powszechnie występujący w relacjach pomiędzy byłymi partnerami.

Oczywiście wskazane powyżej typy sprawców przemocy domowej to jedynie przykłady. Jak zauważa D. Dyjakon, grupa sprawców przemocy domowej jest zróżnicowana pod względem osobowościowym, doświadczanych trudności związanych z kondycją psychofizyczną, rozwoju emocjonalnego i poznawczego (związanych z historią życia), strategii stosowania przemocy⁷. Różnorodność motywacji sprawcy i jego uwarunkowań psychicznych powinny być brane pod uwagę przez funkcjonariuszy Policji w trakcie dokonywania procedury zatrzymania, gdyż mogą one wpływać na zachowanie sprawcy w momencie wykonywania czynności przez Policję. Ponieważ funkcjonariusze w momencie

⁶ P.E. Mullen, M. Pathé, R. Purcell, *Stalkers and Their Victims*, Cambridge 2009, cyt. za: D. Woźniakowska-Fajst, *Stalking i inne formy...*, s. 154–160.

⁷ D. Dyjakon, *Diagnoza i psychoterapia sprawców przemocy domowej. Bezpieczeństwo i zmiana*, Warszawa 2014, s. 22. Autorka wskazuje na takie uwarunkowania społeczno-psychologiczne determinujące zachowania przemocowe sprawcy jak: zaburzenia typu borderline, doświadczenia traumatyczne w przeszłości i syndrom PTSD, dokonywanie projekcji na ofiarę, co warunkuje agresję sprawcy, alkoholizm. Podsumowując: Autorka wskazuje na cztery typowe modele sprawców: sprawców reaktywnie agresywnych, sprawców o niskich kompetencjach zaradczych, sprawców psychopatyczno-odwetowych i sprawców o dużym potencjale przystosowawczym – przy czym ta ostatnia grupa stosuje z reguły przemoc pośrednią. Ibidem, s. 22–31.

zatrzymania z reguły nie dysponują wiedzą co do historii życia sprawcy, regułą powinno być zachowanie rezerwy odnośnie do deklaracji sprawcy i np. prób przerzucenia „winy” na ofiarę.

Na gruncie polskiego porządku prawnego zjawisko przemocy domowej zostało zdefiniowane w art. 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁸. Zgodnie z brzmieniem tej regulacji przemoc domowa jest rozumiana jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działania lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej. W dalszej części definicji ustawodawca wymienia przykłady działań lub zaniechań, które mają charakter przemocowy. Należą do nich: narażanie osoby doznającej przemocy domowej na utratę zdrowia, życia lub mienia, naruszenie jej godności, nietykalności cielesnej lub wolności, w tym również seksualnej, działania bądź zaniechania, które mogą powodować szkodę na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, w tym także takie, które wywołują cierpienie lub krzywdę. Jako przemoc ustawodawca wskazał również działania lub zaniechania, które mogłyby ograniczać lub pozbawiać osobę dostępu do środków finansowych albo możliwości podjęcia pracy, lub działania, które uniemożliwiałyby osobie doznającej przemocy uzyskanie samodzielności finansowej, oraz wszelkie akty istotnie naruszające prywatność osoby doznającej przemocy lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, również te przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Włączenie przemocy ekonomicznej w ustawowo zidentyfikowany zakres przemocy domowej jest wypełnieniem postulatów doktryny co do objęcia regulacją ustawową pełnego spektrum działań przemocowych w rodzinie⁹.

W polskim porządku prawnym przemoc w rodzinie jest przestępstwem. Przede wszystkim akt przemocy domowej zostaje zakwalifikowany jako znęcanie się, które jest spenalizowane w art. 207 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁰. Zgodnie z brzmieniem art. 207 § 1 k.k. znęcanie się rozumiane jest jako znęcanie się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy lub nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny bądź fizyczny. Czy ten jest

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1673.

⁹ Por. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023, s. 121–151.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 383, dalej „k.k.”.

zagrożony karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Definicję osoby najbliższej odnajdujemy w art. 115 § 11 k.k., stosownie z którym przez osobę najbliższą należy rozumieć małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, powinowatych w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Jak zauważa M. Mozgawa-Saj, status osoby najbliższej może wynikać ze stosunku formalnoprawnego między osobami, tj. małżeństwo, przysposobienie lub powinowactwo, z więzów krwi, tj. pokrewieństwa, lub ze stosunku faktycznego między ofiarą a sprawcą przemocy, tj. ze wspólnego pożycia¹¹. Zgodnie z orzecznictwem osoba pozostająca we wspólnym pożyciu to osoba pozostająca w związku, co do zasady w takim samym jak związek małżeński (między osobami istnieje więź uczuciowa, gospodarcza oraz finansowa), z tym wyjątkiem, że związek pozbawiony jest węzła prawnego, przewidzianego przez kodeks rodzinny i opiekuńczy¹².

Zjawisko przemocy domowej należy badać w ujęciu interdyscyplinarnym. Jest ono przedmiotem analiz w naukach prawnych i w innych naukach społecznych, np. socjologii, filozofii, i naukach zajmujących się zdrowiem człowieka, np. psychologii, neurologii. Takie podejście może dać odpowiedź na pytanie, w jakich okolicznościach izolacja ofiary od sprawcy jest uzasadniona, a to z kolei powinno warunkować decyzje podejmowane przez organy udzielające interwencji kryzysowej, a w jej ramach działania polegające na izolowaniu sprawcy od ofiary. Jak pisze A.L. Ganley, przemoc można być rozumiana jako zespół atakujących, nadzorujących i kontrolujących zachowań, obejmujących przemoc fizyczną, przemoc seksualną i przemoc emocjonalną. Jest to spójna całość, ciąg zachowań o charakterze zamierzonym i instrumentalnym, których celem jest zniewolenie ofiary, wyeliminowanie jej suwerennych myśli i działań, oraz podporządkowanie jej żądaniom i potrzebom sprawcy¹³. Przemoc polega na dokonywaniu różnych aktów agresji, ale należy zgodzić się z opinią J. Helios i W. Jedleckiej, że tych dwóch pojęć nie należy utożsamiać, gdyż tym, co odróżnia przemoc od agresji, jest wyraźna asymetria sił – ofiara jest słabsza, a sprawca silniejszy. Celem

¹¹ M. Mozgawa-Saj, *Znęcanie się nad osobą najbliższą – aspekt karnoprosesowy*, w: *Znęcanie się*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2020, s. 498.

¹² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 15 III 2007 r., sygn. akt II AKA 24/07, LEX nr 312525.

¹³ A.L. Ganley przytaczana przez A. Lipowską-Teutsch, w: *Wychować, wyleczyć, wyzwolić*, Warszawa 1998, s. 12.

przemocy jest wyrządzenie ofierze szkody, wywołanie bólu, zadanie cierpienia, poniżenie¹⁴. Jak twierdzi I. Pospiszyl, przemoc to „wszystkie nieprzypadkowe akty naruszające osobistą wolność jednostki, które przyczyniają się do fizycznej albo psychicznej szkody drugiego człowieka i które wykraczają poza społeczne normy wzajemnych kontaktów międzyludzkich”¹⁵. W aspekcie kryminologicznym E. Zielińska definiuje przemoc w rozumieniu wąskim oraz szerokim. W znaczeniu wąskim przemoc ogranicza się wyłącznie do posłużenia się siłą fizyczną w dosłownym znaczeniu, przy wykorzystaniu „naturalnych” zasobów człowieka, np. poprzez kopanie, albo przy pomocy narzędzi wspierających mięśnie człowieka, np. noża lub pałki. Natomiast w szerokim znaczeniu E. Zielińska wskazuje, że przemoc to działania wywierające wpływ nie tylko na płaszczyźnie fizycznej, lecz także w psychice ofiary, zmierzające do wywołania bólu i cierpienia psychicznego¹⁶. Definicje doktrynalne przemocy domowej korespondują więc z treścią regulacji prawnej dotyczącej przeciwdziałania temu zjawisku. Można więc zauważyć, że ustawodawca, projektując wskazane wyżej przepisy, odniósł się do ustaleń wielu dziedzin nauki dotyczących tego problemu.

Faktyczne podejście do zwalczania i przeciwdziałania przemocy powinno być dostosowane do istoty tego zjawiska. Konieczne jest wzięcie pod uwagę zarówno przez ustawodawcę, jak i przez organy wykonujące kompetencje z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej dynamiki procesów przemocowych. Jak zauważa J. Mazur, przemoc domowa jest zjawiskiem cyklicznym, powtarzającym się. Wyróżnia się trzy podstawowe fazy błędnego koła przemocy. Pierwszą fazą jest faza narastającego napięcia, w której dominuje stres, frustracja, słaba komunikacja pomiędzy sprawcą przemocy a ofiarą oraz napięcie emocjonalne. Drugą fazą jest faza gwałtownej przemocy. Między ofiarą a sprawcą dochodzi do kłótni, epizodów afirmacji złości, występują akty przemocy i agresji, a ofiara odczuwa lęk oraz strach. Ostatnią fazą cyklu przemocy jest faza miesiąca miodowego. W tym czasie sprawca przejawia poczucie winy,

¹⁴ J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 15 i cytowany tam: J. Jabłoński, J. Klusek, W. Hanuszewicz, *Przemoc i jej różnicowane formy*, http://trijar.republika.pl/przem_form.html (dostęp: 26 II 2016).

¹⁵ I. Pospiszyl, *Razem przeciw przemocy*, Warszawa 1999, s. 16, cyt. za: P. Pikora, *Intervencja kryzysowa wobec osób doświadczających przemocy domowej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2022, nr 29, s. 100.

¹⁶ E. Zielińska, *Przemoc ze względu na płeć jako problem społeczny i jako przestępstwo*, w: *Człowiek i agresja. Głosy o nienawiści i przemocy. Ujęcie interdyscyplinarne*, pod red. Ł. Jurasz-Dudzik, Warszawa 2002, s. 81–83.

wyraża żal, skruchę oraz obiecuje poprawę. Każda z faz przemocy może trwać od kilku dni do kilku tygodni. Co ważne, przemoc co do zasady eskaluje, a każdy kolejny akt przemocy w powtarzającym się kole przemocy może stwarzać coraz większe zagrożenie dla zdrowia i życia ofiary¹⁷. Izolacja ofiary od sprawcy już po pierwszym epizodzie przemocy jest efektywnym sposobem przerywania cyklu przemocy. Jednakże należy pamiętać, że – o czym pisze M. Ciesielska – zjawisko przemocy w rodzinie jest opisywane przy pomocy czterech wyznaczników. Należą do nich charakter intencjonalny czynu, nierównomierny rozkład sił w relacji pomiędzy ofiarą a sprawcą, naruszenie przez sprawcę podstawowych dóbr osobistych ofiary, a także naruszenie prawa oraz wywołanie bólu oraz cierpienia u osoby doznającej przemocy¹⁸. W związku z tym przy podejmowaniu decyzji dotyczących izolacji ofiary od sprawcy należy wziąć pod uwagę wskazane przez M. Ciesielską czynniki.

Zgodnie z danymi statystycznymi w przeważającej liczbie aktów przemocy domowej, które mają miejsce, ofiarą przemocy jest kobieta, znajduje tu więc w praktyce potwierdzenie postrzegania mężczyzny jako stereotypowego sprawcy przemocy. Zgodnie z danymi Policji o przemocy w rodzinie za 2023 r. liczba osób doznających przemocy domowej ogółem to 77 832, w tym 51 631 ofiar to kobiety, 9162 to mężczyźni, a 17 039 to osoby małoletnie. Ogólna liczba osób, która stosowała przemoc domową w 2023 r., wyniosła 63 016. W większości przypadków sprawcą przemocy domowej byli mężczyźni – 55 225, liczba kobiet, które dopuściły się przemocy domowej, to 7595, natomiast liczba nieletnich to 197. W roku 2024 nastąpił wzrost liczby osób doznających przemocy domowej ogółem i wyniosła ona aż 86 920. Liczba kobiet, które doznały przemocy domowej, to 50 638, liczba mężczyzn, którzy byli ofiarami przemocy domowej, wyniosła 10 559, natomiast liczba małoletnich ofiar to 25 723. Tak samo jak w 2023 r. w większości przypadków sprawcą przemocy domowej byli mężczyźni – 52 411 przypadków, jednak w roku 2024 wzrosła również liczba kobiet, które dopuściły się przemocy domowej, i wyniosła ona 8124. Co jest istotne, przywołane wyżej statystyki nie obejmują działalności innych podmiotów, które upoważnione są do zwalczania zjawiska przemocy domowej (przedstawicieli ochrony zdrowia, oświaty czy pomocy społecznej), dlatego można podejrzewać, że rzeczywista liczba ofiar oraz

¹⁷ J. Mazur, *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Warszawa 2002, s. 31–33.

¹⁸ M. Ciesielska, *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 12(3), s. 8–9.

sprawców przemocy w rodzinie jest wyższa¹⁹. Kobieta, która doznała przemocy domowej, jest bardzo często narażona na wtórne zranienie wywołane reakcją otoczenia na ujawnienie przemocy. Często próba dochodzenia przez nią sprawiedliwości i uwolnienia się od przemocowca spotyka się z tendencją do racjonalizacji przez otoczenie zachowania sprawcy, obwinianiem ofiary, jak również bagatelizowaniem emocji i przeżyć kobiety²⁰. Podobnie niewłaściwa reakcja organów ścigania może doprowadzić do zjawiska wiktylizacji wtórnej. Wiktylizację wtórną należy rozumieć jako skutki przestępstwa występujące u ofiary pośrednio, których źródłem nie jest czyn zabroniony, lecz niewłaściwe postawy osób z najbliższego otoczenia ofiary oraz przedstawicieli instytucji i systemu wymiaru sprawiedliwości. Powstaje ona w następstwie wiktylizacji pierwotnej. Wiktylizacja wtórna może być efektem stosowania procedur, które w sposób niedostateczny gwarantują ochronę interesów ofiar i ich godności przez instytucje, które z natury swojego funkcjonowania mają za zadanie nieść pomoc ofiarom przestępstw. Jak zauważa E. Bienkowska, bagatelizowanie przeżyć ofiar, traktowanie ich jako świadka lub osobowego środka dowodowego, długie i wielokrotne przesłuchiwanie dotyczące najbardziej intymnych aspektów życia oraz, w wielu przypadkach, zachowania wulgarne i niedostosowane do powagi sytuacji oraz gehenny, jakiej musiała doświadczyć ofiara, w trakcie postępowania karnego to tylko przykłady okoliczności, które składają się na zjawisko wiktylizacji wtórnej. Źródłem zjawiska wiktylizacji wtórnej jest również system wymiaru sprawiedliwości, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia zaufania i zwiększenia niechęci do współpracy z nim, nie tylko w poszczególnych jednostkach – ofiarach tego zjawiska, ale również w całym społeczeństwie²¹. Instytucje państwowe, które mają kompetencje, żeby zastosować środki izolacji sprawcy od ofiary przemocy domowej, powinny współpracować z ofiarą i przeprowadzać niezbędne procedury w ramach interwencji kryzysowej w taki sposób, aby ograniczyć ryzyko zaistnienia zjawiska wiktylizacji wtórnej.

¹⁹ Dane Policji o przemocy w rodzinie za 2023 i 2024 rok, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-domowa/50867,Przemoc-domowa-dane-od-2023-roku.html> (dostęp: 14 II 2024).

²⁰ M. Szulik, *O przemocy w rodzinie*, w: *Stop przemocy! Pielęgniarki i położne w obronie krzywdzonych dzieci*, pod red. M. Maruszczak, K. Pinkosz, P. Krusia, Warszawa 2017, s. 22, <https://tinyurl.com/mry36vux> (dostęp: 17 XII 2024).

²¹ E. Bienkowska, *Wiktylizacja wtórna – niepożądany dodatkowy skutek przestępstwa*, w: *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, pod red. M. Tabernackiej, R. Raszewskiej-Skałeckiej, Wrocław 2012, s. 86–103.

Skutkami przemocy i nieadekwatnych reakcji oraz postaw społecznych wobec ofiar przemocy domowej mogą być też reakcje somatyczne, których doświadczy ofiara. Może się to wiązać z wystąpieniem u ofiary rozległych problemów zdrowotnych w postaci problemów fizycznych i psychicznych. Jak zauważa M. Dąbkowska, depresja dotyka 47,9% kobiet, które były ofiarami przemocy domowej, a u 78% kobiet początek depresji nastąpił po zaistnieniu u nich PTSD, czyli zespołu stresu pourazowego²². Depresja u ofiar wpływa na obniżenie funkcji poznawczych, wywołuje chroniczne poczucie zagrożenia oraz bezsilność. Na podstawie przeprowadzonych badań przez specjalistów w zakresie psychiatrii wskazuje się, że im wyższy poziom wsparcia okazywany jest kobietom, które doświadczyły przemocy, tym niższy jest poziom depresji u tych kobiet²³. Na podstawie tych danych i spostrzeżeń można wnioskować, że ofiary przemocy domowej wymagają zapewnienia niezbędnej holistycznej pomocy: psychologicznej, psychiatrycznej oraz prawnej, której elementem może być też fakt izolacji sprawcy od jego ofiar. To powinno przyczynić się do zmniejszenia skutków przemocy w danej rodzinie i w efekcie da ofiarom szansę na powrót do normalnego i samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Podsumowując, pomoc w ramach interwencji kryzysowej oraz w przeciwdziałaniu przemocy domowej powinna być traktowana holistycznie, również poprzez zagwarantowanie izolacji ofiary od sprawcy. Jest to konieczne dla zapewnienia komfortowych warunków, w których ofiara będzie w stanie powrócić do dobrostanu emocjonalnego oraz fizycznego, tak aby była w stanie w dalszym ciągu samodzielnie egzystować.

2. Obowiązki Policji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

Zadania z zakresu gwarancji bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony jednostki są realizowane przez państwo – przede wszystkim przez organy administracji publicznej i przez służby powołane na podstawie przepisów prawa.

²² M. Dąbkowska, *Psychiatryczne następstwa przemocy domowej*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” 2005, nr 5(3), s. 106.

²³ M. Makara-Studzińska, A. Madej, *Przemoc wobec kobiet a depresja – Przegląd badań / Violence against women and depression – overview of research*, „Journal of Education, Health and Sport” 2015, nr 5(5), s. 373–388.

Ochrona obywateli i ich grup zapewniona jest w Polsce na poziomie systemowym. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ deklaruje w art. 71 uwzględnienie w polityce gospodarczej i społecznej dobra rodziny, w tym przyznaje prawo do szczególnej pomocy za strony władz publicznych rodzinom będącym w trudnej sytuacji społecznej. Występowanie przemocy domowej w rodzinie niewątpliwie oznacza fakt pozostawiania rodziny w trudnej sytuacji społecznej, co z kolei implikuje obowiązek państwa w zakresie wdrożenia adekwatnych procedur pomocowych.

Ponadto zgodnie z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Art. 72 gwarantuje z kolei ochronę praw dziecka i prawo do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Warto zauważyć, że dorastanie w przemocowej rodzinie w efekcie może mieć skutek demoralizujący, ponieważ dziecko socjalizuje niewłaściwe wzorce postępowania. Izolacja sprawców od ofiar wypełnia więc gwarancje proklamowane w art. 72 Konstytucji. Ponadto w art. 40 ustawy zasadniczej zawarto bezwzględny zakaz stosowania tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania, a także stosowania kar cielesnych – epizody przemocy domowej mieszczą się w kategoriach wskazanych w tym przepisie. Dlatego też uzasadnione jest stwierdzenie, że Konstytucja RP gwarantuje ochronę i pomoc ofiarom i małoletnim przed jakąkolwiek formą przemocy, również przed przemocą domową. Konstytucyjne regulacje wyznaczają więc aksjologiczne podstawy i zakres regulacji dotyczących zjawiska interwencji kryzysowej.

System interwencji kryzysowej²⁵ w przypadkach przemocy domowej obejmuje działalność takich jednostek i instytucji państwowych,

²⁴ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja”.

²⁵ Zgodnie z art. 47 Ustawy z dnia 12 III 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1283 ze zm.) interwencja kryzysowa to zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Interwencja kryzysowa obejmuje natychmiastową specjalistyczną pomoc psychologiczną, a także ewentualnie poradnictwo socjalne lub prawne, a w uzasadnionych sytuacjach schronienie do 3 miesięcy. Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód. Interwencja kryzysowa jest także definiowana w literaturze przedmiotu, w której nazywana jest pierwszą pomocą emocjonalną – ma za zadanie udzielenie wsparcia osobie, której grozi destrukcja fizyczna lub emocjonalna, tak aby ofiara mogła dalej

jak: pomoc społeczna, podmioty ochrony zdrowia i oświaty, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, które zobowiązane są na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego do przeciwdziałania przemocy domowej oraz wspierania osób w kryzysie²⁶. Jednakże kluczową rolę w kwestiach dotyczących izolacji ofiary od sprawcy, a zwłaszcza podejmowania interwencji oraz zapewnienia bezpieczeństwa ofiarom, odgrywa Policja. W myśl art. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁷ Policja to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu, której podstawowym celem jest ochrona bezpieczeństwa ludzi, jest ona ponadto zobowiązana do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policji zostały przyznane w drodze przepisów szerokie kompetencje i obowiązki w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej oraz zwalczania tego zjawiska, w tym również uprawnienia z zakresu izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiary.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 7c ustawy o Policji przez pojęcie interwencji należy rozumieć włączenie się policjantów lub policjanta w tok zdarzenia, w którym doszło do naruszenia norm prawnych, a także podjęcie odpowiednich działań zmierzających do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz realizację przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego. Interwencja Policji co do zasady ma miejsce na podstawie powiadomienia zgłoszonego bezpośrednio przez ofiarę przemocy domowej lub świadków aktów przemocy domowej, np. sąsiadów. Zgłoszenie podejrzenia przemocy domowej może odbyć się za pośrednictwem numeru alarmowego 112, aplikacji Alarm 112 lub Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „NIEBIESKA LINIA”. Należy

samodzielnie funkcjonować. Interwencja kryzysowa nie może być utożsamiana z terapią. J.L. Greenstone, S.C. Leviton, *Interwencja kryzysowa*, tłum. M. Gajdzińska, Gdańsk 2004, s. 12–18. Do podstawowych etapów interwencji kryzysowej zaliczamy: zapewnienie bezpieczeństwa osobie dotkniętej przemocą domową, zrozumienie sposobu zachowania osoby doświadczającej przemocy, odbudowę bezpieczeństwa psychicznego i uczucia kontroli przez osobę pokrzywdzoną, pobudzenie zasobów indywidualnych oraz społecznych oraz opracowanie planu działania zmierzającego do zmiany. D. Kubacka-Jasiecka, *Interwencja kryzysowa. Pomoc w kryzysach psychologicznych*, Warszawa 2010, s. 351 przytaczana przez P. Pikorę, op. cit., s. 97–126.

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty*, KPS.430.004.2021, nr ewid. 23/2021/P/20/042/KPS, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf> (dostęp: 26 IV 2025).

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 636 ze zm.

pamiętać również, że zgłoszenie może mieć charakter anonimowy, a fakt dokonania powiadomienia w sposób anonimowy nie wpływa na jego rangę. Jedną z podstaw prawnych, na podstawie których Policja realizuje swoje zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej i interwencji, jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”²⁸. Podjęcie interwencji w przedmiocie przemocy w rodzinie oraz rozpoczęcie procedury „Niebieskie Karty” przez funkcjonariusza Policji nie wymaga zgody osoby lub osób, które zostały dotknięte przemocą domową, ani sprawcy przemocy. Podstawowe obowiązki policjanta w trakcie interwencji, której przedmiotem jest przemoc domowa, zostały wskazane w § 17 tego rozporządzenia i należą do nich m.in.: udzielenie osobie, która doznaje przemocy domowej, niezbędnej pomocy, w tym pierwszej pomocy przedmedycznej oraz organizacja dostępu do pomocy medycznej, jeżeli wymaga tego stan zdrowia ofiary, przeprowadzenie z osobą stosującą przemoc domową rozmowy o odpowiedzialności karnej za znęcanie się psychiczne oraz fizyczne nad osobą najbliższą, a także – w razie potrzeby – podjęcie innych czynności, niezbędnych dla ochrony życia, zdrowia i mienia osób doświadczających przemocy domowej, włącznie z zastosowaniem na podstawie odrębnych przepisów w stosunku do osoby stosującej przemoc domową środków przymusu bezpośredniego i zatrzymania. Zgodnie z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) o przeciwdziałaniu przemocy domowej²⁹ sprawcy, którzy dopuszczali się przemocy domowej, najczęściej, tj. od 45% do 82% sprawców przemocy w rodzinie z założonymi „Niebieskimi Kartami” w kontrolowanych komendach powiatowych Policji, pozostawali pod wpływem alkoholu. Alkohol jako substancja narkotyczna wpływa pobudzająco na cały organizm, w tym również na normalną pracę mózgu. Skutkuje to zmniejszoną zdolnością do kontrolowania swoich emocji oraz wyzwalaniem się agresywnych zachowań, co w rzeczywistości wpływa na bezpieczeństwo nie tylko ofiar przemocy domowej, ale również policjantów oraz na przebieg zdarzeń w trakcie przeprowadzania interwencji w przypadkach przemocy domowej oraz procedury „Niebieskiej Karty”. Dlatego w niektórych przypadkach

²⁸ Dz.U. 2023, poz. 1870.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie przemocy domowej*, LPO.430.6.2024, nr ewid. 101/2024/P/24/080/LPO, Delegatura w Poznaniu, Warszawa 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30583,vp,33639.pdf> (dostęp: 20 IV 2025).

interwencji konieczne może być zastosowanie przez funkcjonariuszy Policji zatrzymania i środków przymusu bezpośredniego.

Policja jako gwarant porządku publicznego w przypadkach dokonywania czynności zmierzających do izolacji sprawcy od ofiar realizuje więc zadania publiczne, które mają przeciwdziałać przemocy domowej. Dokonywanie tych czynności wymaga takiego sposobu stosowania prawa w danych warunkach, który będzie efektywny zarówno w przypadku indywidualnej rodziny, jak i w kontekście szerszego otoczenia społecznego ofiar i sprawców.

3. Prakseologiczne aspekty dokonania zatrzymania sprawcy przemocy domowej

W trakcie interwencji, dla zapewnienia bezpieczeństwa, funkcjonariusz Policji może zastosować przymus zatrzymania sprawcy domowej, w trybie art. 244 § 1a i § 1b Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³⁰ albo w trybie art. 15a ustawy o Policji. Jako zatrzymanie należy rozumieć środek przymusu, który polega na krótkotrwałym pozbawieniu wolności osoby przez organy do tego uprawnione na podstawie przepisów prawa. Przymus zatrzymania dokonywany przez organ uprawniony jest odstępieniem od zasady, że o pozbawieniu wolności orzeka wyłącznie sąd³¹. Zatrzymanie ma na celu przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa ofierze przemocy domowej poprzez izolację sprawcy od ofiary i zapobieżenie eskalacji zjawiska przemocy domowej, które mogłoby w dalszym ciągu zagrażać zdrowiu, a nawet życiu osoby pokrzywdzonej. Zgodnie z art. 244 § 1a k.p.k. funkcjonariusz Policji ma prawo zatrzymać osobę, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że osoba popełniła przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, i zachodzi obawa ponownego popełnienia przestępstwa z użyciem przemocy wobec osoby wspólnie zamieszkującej lub sprawca grozi popełnieniem takiego przestępstwa. Zatrzymanie sprawcy przemocy domowej na podstawie tego przepisu ma charakter fakultatywny, natomiast zatrzymanie sprawcy przemocy domowej na podstawie art. 244 § 1b k.p.k. ma charakter obligatoryjny i ma ono miejsce, jeśli przestępstwo, o którym mowa w art. 244 § 1a

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 46 ze zm., dalej „k.p.k.”.

³¹ R. Wojtuszek, *O procesowym zatrzymaniu osoby*, „Gazeta Policyjna” 2018, nr 157, <https://tinyurl.com/2s43c64p> (dostęp: 27 IV 2025).

k.p.k., zostało popełnione przy użyciu broni palnej, noża lub innego niebezpiecznego przedmiotu³². Wskazane instytucje prawne mają na celu bezpośrednie zapewnienie ofierze przemocy domowej bezpieczeństwa i izolację od przemocowego partnera. Jednak jak wskazuje S. Spurek, w art. 244 § 1a i § 1b k.p.k. jest mowa o „przestępstwie z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej”, w związku z tym wskazana podstawa prawna ma zapewnić ochronę każdej osobie wspólnie zamieszkującej, zajmującej razem z osobą podejrzaną ten sam lokal mieszkalny, niezależnie od tego, czy jest ona osobą najbliższą³³. W przypadku kiedy sprawcy przemocy domowej nie można jednoznacznie zarzucić popełnienia przestępstwa, to funkcjonariusz Policji może skorzystać z zatrzymania prewencyjnego osoby stosującej przemoc domową, określonego w art. 15a ustawy o Policji, w sytuacji gdy stwarza ona bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Funkcjonariusz podejmujący decyzję o zatrzymaniu sprawcy przemocy domowej jest zobowiązany wziąć pod uwagę kryteria wskazane w art. 15a ust. 2 ustawy o Policji, które mają pomóc w ocenie realnej skali zagrożenia życia i zdrowia osoby dorosłej lub dziecka, które doznają przemocy domowej. W ocenie ryzyka, zgodnie z przywołanym wcześniej art. 15a ust. 2 ustawy o Policji, ujmuje się w szczególności: wiek osoby, która doznaje przemocy domowej, niepełnosprawność tejże osoby, dokonanie aktów przemocy fizycznej, również przemocy wobec kobiet w ciąży, dostęp sprawcy przemocy domowej do broni lub niebezpiecznego narzędzia, kierowanie gróźb użycia przemocy ze skutkiem bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia oraz stan osoby stosującej przemoc domową, tj. interwencja jest związana z użyciem lub nadużywaniem przez sprawcę alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych. W dalszym etapie, na podstawie art. 15a ust. 4 ustawy o Policji, funkcjonariusz Policji o dokonaniu zatrzymania niezwłocznie informuje prokuratora oraz właściwy miejscowo zespół interdyscyplinarny, a w przypadku gdy w mieszkaniu zamieszkują również osoby małoletnie, funkcjonariusz Policji informuje także właściwy miejscowo

³² D. Cyma-Końska, *Interwencja policyjna wobec przemocy w rodzinie*, Legionowo 2012, <https://csp.edu.pl/download/6/16751/InterwencjapolicyjनावobecprzemocywrodzynieDCyma-Konskanr76.pdf> (dostęp: 21 IV 2025).

³³ S. Spurek, *Zatrzymanie procesowe w nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, w: eadem, *Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2013, LEX/el.

sąd opiekuńczy. Podjęcie przez funkcjonariusza decyzji o zatrzymaniu sprawcy przemocy domowej i jednoczesnej izolacji ofiary przemocy domowej od oprawcy może być kluczowe dla dalszego rozwoju sytuacji, bezpieczeństwa osoby pokrzywdzonej oraz jej zdrowia i życia.

Należy stwierdzić, że jeśli funkcjonariusz Policji w trakcie przebiegu interwencji ocenił stopień zagrożenia życia i zdrowia oraz powziął decyzję o konieczności zastosowania przymusu zatrzymania prewencyjnego lub procesowego, na podstawie wyżej wskazanych podstaw prawnych, konieczne może być również zastosowanie środków przymusu bezpośredniego dla przeprowadzenia skutecznego zatrzymania przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkim podmiotom partycypującym w interwencji, tzn. osobie doznającej przemocy, osobie stosującej przemoc domową, wobec której dokonywane jest zatrzymanie, oraz funkcjonariuszom Policji.

Cele, zakres oraz zasady stosowania przez funkcjonariusza Policji środków przymusu bezpośredniego określa Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³⁴. Zgodnie z ustawą użycie środków przymusu bezpośredniego przez uprawnionego może nastąpić tylko dla realizacji celów określonych w ustawie oraz wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym uprawniony pełni służbę. Istotne jest również, że na podstawie art. 8 u.ś.p.b.b.p. wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego musi nastąpić w sposób niezbędny do osiągnięcia celów użycia, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, z wykorzystaniem środka o możliwie jak najmniejszej dolegliwości, co potwierdza również ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Warto zauważyć, że zarówno sam fakt długotrwałego odizolowania sprawcy od jego ofiar, jak i doraźna pomoc w tym zakresie uzasadniają działanie minimalizujące zagrożenie dla ofiar. Jak zauważa O. Kocaj, Trybunał Konstytucyjny podkreśla konieczność ustalenia, czy w konkretnej sytuacji niezbędna jest ingerencja w prawa i wolności, czy środek, który został zastosowany, dąży do spełnienia celów zamierzonych przez ustawodawcę, istotne jest również, by wybrać środki jak najmniej uciążliwe dla jednostki, lecz jednocześnie wystarczające do spełnienia tych celów³⁵. Środki przymusu bezpośredniego mogą zostać użyte dla m.in. wyegzekwowania

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 555, dalej „u.ś.p.b.b.p.”.

³⁵ O. Kocaj, *Praktyczne problemy oceny odpowiedzialności karnej za niewłaściwe użycie środków przymusu bezpośredniego*, w: *Użycie broni palnej jako środka przymusu bezpośredniego. Aspekty prawne*, pod red. R. Netczuka, Katowice 2015, s. 276 i 277.

wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez osobę uprawnioną poleceniem, co wynika z art. 11 u.ś.p.b.b.p., np. gdy osobie stosującej przemoc domową zostanie doręczony przez funkcjonariusza Policji nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy domowej, jednak sprawca przemocy odmówi dobrowolnego opuszczenia lokalu, lub dla przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby, np. w sytuacji gdy sprawca przemocy w rodzinie jest pod wpływem środków odurzających lub alkoholu i zachowuje się w sposób agresywny w stosunku do funkcjonariusza Policji lub członków swojej rodziny. Katalog zamknięty środków przymusu bezpośredniego został uregulowany w art. 12 u.ś.p.b.b.p. Znalazły się w nim m.in.: siła fizyczna w postaci obezwładnienia, obrony, ataku i technik transportowych, kajdanki, pas obezwładniający, kaftan bezpieczeństwa, pałka służbowa, przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej czy izba izolacyjna. W przypadku epizodu przemocy domowej występuje bezpośrednio zagrożenie życia bądź zdrowia ofiar takiej przemocy, w związku z tym Policja dokonująca interwencji polegającej na odizolowaniu ofiar od sprawców, uwzględniając okoliczności danej sprawy może użyć wskazanych wyżej środków przymusu bezpośredniego.

Izolacja sprawców od ofiar jest ściśle powiązana z uwarunkowaniami kulturowym, co dotyczy także takich zjawisk, jak kultura organizacyjna funkcjonująca w danej jednostce Policji³⁶, a potwierdzają to przytoczone poniżej dane statystyczne. W wynikach pokontrolnych NIK³⁷ wskazano,

³⁶ Kultura organizacji jest pojmowana jako zespół wzorców działania obowiązujących członków danej zbiorowości ludzkiej, które są przekazywane międzypokoleniowo i międzygrupowo. Holenderski socjolog G. Hofstede określał kulturę jako „zaprogramowane umysły” członków danego społeczeństwa oraz działających w nim organizacji, a więc zbiór wzorców kulturowych warunkujących sprawne działanie społeczeństwa i organizacji. W tym znaczeniu kultura jest traktowana jako zmienna niezależna wywierająca wpływ na organizację („organizacja ma kulturę”). G. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2000, s. 38–41 przytaczany przez A. Chrisidu-Budnik w: A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 440–441.

³⁷ Kontrola objęła 7 ośrodków pomocy społecznej, 7 powiatowych centrów pomocy rodzinie, 7 komend powiatowych Policji, 4 regionalne ośrodki polityki społecznej w latach 2021–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych także przed tym okresem oraz w ramach kontroli doraźnej I/23/001/LPO *Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim*, poprzedzającej planową skontrolowano 2 ośrodki pomocy społecznej, 2 powiatowe centra pomocy rodzinie i 2 komendy powiatowe Policji oraz 1 regionalny ośrodek polityki społecznej.

że odsetek sprawców, którzy zostali odseparowani od ofiar przemocy domowej, był bardzo zróżnicowany i wynosił, w zależności od komendy powiatowej Policji, od 0% do 97%, jednak w aż 4 komendach powiatowych Policji wskaźnik ten nie przekroczył 20%. W rzeczywistości oznacza to, że w znacznej liczbie przypadków sprawca przemocy domowej pozostawał w bliskim otoczeniu osoby, która doznała przemocy domowej, i stwarzał w dalszym ciągu realne zagrożenie dla zdrowia i życia ofiary. Niestety, zgodnie z wynikami przeprowadzonej kontroli, w co trzeciej skontrolowanej komendzie powiatowej Policji stwierdzono przypadki odstąpienia od wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”, mimo że sporządzony opis interwencji wskazywał na zasadność jej wszczęcia³⁸. Wystąpienie pokontrolne NIK nie pozostawia wątpliwości: mimo że funkcjonariusze Policji dysponują instytucjami prawnymi umożliwiającymi zatrzymanie i izolację sprawcy od ofiary przemocy domowej, to obowiązki, które na nich ciążyą w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, zapewnienia bezpieczeństwa osobie pokrzywdzonej i udzielenia jej niezbędnej pomocy, nie są realizowane w sposób rzetelny oraz wystarczający. Brak skutecznej izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiary może prowadzić do eskalacji zjawiska przemocy domowej wobec ofiary i narażenia jej na utratę zdrowia, a nawet życia.

Odsetek izolacji sprawcy od ofiary, zgodnie z przytaczanymi danymi, jest niewielki, tym bardziej niepokojące są również wnioski dotyczące nieterminowego przeprowadzania wizyt sprawdzających stan bezpieczeństwa ofiary przemocy domowej. Te dwa czynniki są niezwykle ważne z uwagi na prakseologiczną prawidłowość wykonywania przepisów o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Funkcjonariusz Policji, zgodnie z § 17 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, podejmuje działania, które mają na celu zapobieganie zagrożeniom mogącym występować w środowisku domowym, w szczególności składa systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osoby doznającej przemocy domowej, w zależności od potrzeb określonych przez grupę diagnostyczno-pomocową. Na podstawie obecnie obowiązującego stanu prawnego, tj. § 5 ust. 15 oraz § 6 ust. 5 wytycznych Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 lipca 2024 r. w sprawie wykonywania przez Policjantów niektórych czynności w ramach procedury „Niebieskie

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie przemocy domowej*, op. cit.

Karty” oraz w związku z wydawaniem nakazu i zakazu, zakazu zbliżania, zakazu kontaktowania lub zakazu wstępu³⁹, pierwsza wizyta sprawdzająca w miejscu zamieszkania osoby, która doznała przemocy domowej, powinna zostać złożona nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania informacji o wszczęciu procedury „Niebieskie Karty” przez podmiot inny niż Policja lub od dnia otrzymania kopii formularza „Niebieska Karta – A”. Dzielnicowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby doznającej przemocy domowej jest zobowiązany do składania wizyt sprawdzających nie rzadziej niż raz na 30 dni, jeżeli grupa diagnostyczno-pomocowa nie określi częstotliwości wizyt sprawdzających, zgodnie z § 6 ust. 4 wytycznych. Jednakże zgodnie z wystąpieniem pokontrolnym przedstawionym przez NIK w 6 komendach powiatowych Policji na 9, w których została przeprowadzona kontrola, w sposób nieterminowy przeprowadzono wizyty sprawdzające bezpieczeństwo ofiar dotkniętych przemocą w rodzinie. W sumie w 60 przypadkach pierwsze wizyty sprawdzające zostały przeprowadzone po upływie 7 dni⁴⁰ od chwili wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”, a opóźnienie wahało się od 5 do nawet 113 dni po upływie terminu, w którym wizyta sprawdzająca powinna mieć miejsce, natomiast w przypadku wizyty monitorującej opóźnienie wynosiło od 2 do 150 dni po upływie terminu.

Ustawowym i jednocześnie podstawowym zadaniem Policji jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, a także ochrona życia i zdrowia ludzkiego. Policja jako organ wykonawczy ma kluczowy wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa osobom dotkniętym przemocą domową oraz niebagatelne obowiązki w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce – w tym te, które mają związek z realizacją kompetencji w zakresie izolacji sprawcy przemocy od jego rodziny. Funkcjonariusze Policji mają uprawnienia, przyznane w drodze ustaw,

³⁹ Dz.Urz. Komendanta Głównego Policji (KGP) 2024, poz. 39, dalej „wytyczne”.

⁴⁰ W latach 2021–2023, gdy miała miejsce kontrola Najwyższej Izby Kontroli, obowiązywały wytyczne Nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 XII 2020 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (Dz.Urz. KGP 2020, poz. 63), zgodnie z którymi pierwsza wizyta sprawdzająca stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, powinna nastąpić nie później niż w terminie 7 dni od dnia wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” lub otrzymania kopii wypełnionego formularza „Niebieska Karta – A”, w przypadku wszczęcia procedury przez podmiot pozapolicyjny (§6 ust. 5 wytycznych).

które mogą w sposób realny zmniejszyć ryzyko eskalacji zjawiska przemocy domowej między sprawcą a ofiarą poprzez zastosowanie izolacji sprawcy. Rzetelność realizacji obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, rozumiana w przypadkach przemocy domowej jako adekwatne stosowanie środka izolacji, ma znaczenie nie tylko dla indywidualnych ofiar, lecz także dla ogólnego poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie.

4. Konsekwencje zatrzymania sprawcy przemocy domowej

Osoba stosująca przemoc domową musi mieć świadomość, że dokonanie aktu lub aktów przemocy domowej wiąże się z konsekwencjami na płaszczyźnie zarówno prawnej, w tym karnej, jak i społecznej oraz prywatnej. Prewencja ogólna będzie skuteczna właśnie dzięki swoistemu „próbniemu” wskazaniu sprawcy realnych konsekwencji jego działań. Państwo w takim wypadku okazuje także sprawcom swój autorytet.

Jednakże funkcjonariusze Policji mają obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko ofiarom przemocy domowej, ale również sprawcy, co wynika z art. 1 ustawy o Policji. W przypadku gdy sprawca pozostaje w stanie nietrzeźwości oraz stwarza jednocześnie zagrożenie dla siebie i innych bądź zagraża osobom wspólnie z nim zamieszkujących, Policja jest zobowiązana do podjęcia działań zmierzających do ochrony zdrowia i życia oraz zapewnienia bezpieczeństwa sprawcy oraz pokrzywdzonym. Po dokonaniu zatrzymania sprawcy przemocy domowej przez funkcjonariusza Policji, w przypadku gdy sprawca pozostaje pod wpływem alkoholu, uprawniony podmiot może zdecydować o doprowadzeniu takiej osoby do izby wytrzeźwień lub punktu leczniczego zgodnie z art. 40 Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴¹. W razie braku izby wytrzeźwień osoba będąca w stanie nietrzeźwości zgodnie z art. 40 ust. 2 przywołanej ustawy może zostać doprowadzona również do jednostki Policji. Osoba, która została doprowadzona do izby wytrzeźwień lub jednostki Policji, pozostaje w tym miejscu aż do wytrzeźwienia, jednak nie dłużej niż 24 godziny od jej umieszczenia.

W związku z art. 15a ust. 4 ustawy o Policji funkcjonariusze Policji mają obowiązek niezwłocznego poinformowania prokuratora oraz właściwy miejscowo zespół interdyscyplinarny o dokonaniu zatrzymania,

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2151 ze zm.

a jeżeli w mieszkaniu zamieszkują także osoby małoletnie, funkcjonariusz Policji informuje dodatkowo właściwy miejscowo sąd opiekuńczy. Czas zatrzymania został określony w art. 248 k.p.k. i jest on ograniczony do 48 godzin. W tym czasie muszą zostać przeprowadzone czynności, które stanowią przesłanki zatrzymania, prokurator również ma możliwość zastosować środki zapobiegawcze oraz musi zapaść decyzja o ewentualnym skierowaniu wniosku do sądu o zastosowanie wobec sprawcy przemocy domowej tymczasowego aresztowania⁴².

Regulacjami o istotnym znaczeniu i mającymi wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą domową są przepisy umożliwiające zastosowanie natychmiastowych środków izolacyjnych. Są to środki izolacyjne o charakterze doraźnym, których obowiązek wprowadzenia wynikał z art. 52 Konwencji antyprzemocowej, w postaci środków prawnych nakazujących sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej na odpowiedni okres oraz zakazujących sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z ofiarą lub z osobą zagrożoną. Środki te mogą zostać nałożone przez uprawnione władze, aby zapewnić bezpieczeństwo ofiarom. Do wprowadzenia wskazanych regulacji z aprobatą odniosło się GREVIO w swoim raporcie z 2021 r.⁴³, jednocześnie jednak wskazując niezupełność i wady polskich regulacji⁴⁴. W aktualnym stanie prawnym funkcjonariusze Policji na podstawie art. 15aa ustawy o Policji mają prawo wydać zakaz zbliżania się sprawcy przemocy domowej

⁴² A. Malinowska-Bizon, *Gdy dziecko jest ofiarą. Reakcja organów ścigania na przemoc w rodzinie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2022, nr 21(1), s. 88–90, <https://dziekokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/viewFile/828/676> (dostęp: 29 IV 2025).

⁴³ GREVIO to działający na mocy art. 66 Konwencji organ składający się z grupy ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, który jest odpowiedzialny za monitorowanie wdrażania przez strony Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa POLSKA*, GREVIO/Inf(2021)5, Strasbourg 2021, s. 94, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT_GREVIO_PL.pdf (dostęp: 2 V 2025).

⁴⁴ Z. Ganczewska, *Natychmiastowa izolacja sprawcy przemocy. Ocena zmiany przepisów, niemal dwa lata po*, Warszawa 2022, <https://hfhr.pl/upload/2022/12/raport-natychmiastowa-izolacja-sprawcy-przemocy.pdf> (dostęp: 2 V 2025).

do zajmowanego mieszkania wspólnie z ofiarą i jego bezpośredniego otoczenia oraz wydać nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Ustawa literalnie posługuje się w stosunku do tych kompetencji Policji odpowiednio określeniami „zakaz” i „nakaz”. W obu tych aktach funkcjonariusz wskazuje również odległość lub obszar od zajmowanego mieszkania wspólnie z ofiarą i sprawca przemocy w rodzinie jest zobowiązany tę odległość zachować. Co istotne, na podstawie art. 15ae ust. 4 ustawy o Policji sprawca przemocy domowej, wobec którego został wydany nakaz opuszczenia mieszkania i zakaz zbliżania się do zajmowanego mieszkania wspólnie z ofiarą, ma prawo zabrać ze sobą przedmioty osobistego użytku i przedmioty niezbędne do wykonywania osobistej pracy zarobkowej lub zwierzęta domowe będące jego własnością niezbędne do codziennego funkcjonowania lub pracy zarobkowej. Gdy osoba pokrzywdzona wyrazi sprzeciw, to przedmioty lub zwierzęta domowe pozostawia się we wspólnie zajmowanym mieszkaniu lub w jego bezpośrednim otoczeniu. Sprawca ma ponadto prawo do zabrania mienia także w terminie późniejszym, z zastrzeżeniem, że może mieć to miejsce tylko jeden raz, wyłącznie w obecności policjanta oraz po wcześniejszym uzgodnieniu terminu z osobą doznającą przemocy domowej.

Policja może zastosować wobec sprawcy zakaz kontaktowania się lub zakaz zbliżania się do ofiary przemocy domowej lub zakaz wstępu do placówki, np. szkoły, do której uczęszcza osoba pokrzywdzona, lub do miejsca pracy ofiary, zgodnie z art. 15aaa ustawy o Policji, gdy sprawca stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby doznającej tej przemocy. Jak uważa W. Kotowski, wyjątkiem jest sytuacja, w której osoba dopuszczająca się przemocy domowej jest w tym miejscu zatrudniona lub pobiera naukę. W takim przypadku organy są również zobowiązane do zagwarantowania braku kontaktu między sprawcą przemocy a jej ofiarą⁴⁵. Wskazane zakazy oraz nakaz mogą zostać wydane w stosunku do sprawcy w sposób łączny oraz są wykonalne natychmiastowo. W sytuacji kiedy doszło do zatrzymania osoby stosującej przemoc domową, funkcjonariusze Policji wydają nakaz, zakaz, zakaz kontaktowania się albo zakaz wstępu do placówek bezpośrednio po zwolnieniu sprawcy, zgodnie z art. 15ab ust. 2 ustawy o Policji. Odpisy ww. nakazu, zakazu, zakazu kontaktowania się albo zakazu wstępu do placówek, zgodnie

⁴⁵ W. Kotowski, *Art. 15(aaa)*, w: idem, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 5, LEX/el. 2024.

z brzmieniem art. 15ad ustawy o Policji, doręcza się zarówno sprawcy przemocy w rodzinie, jak i osobie pokrzywdzonej przemocą domową. Wskazany nakaz oraz zakazy są wydawane na okres 14 dni, po tym czasie, zgodnie z art. 15ak ustawy o Policji, tracą one moc, chyba że sąd udzielił zabezpieczenia, na podstawie którego zostały przedłużone. Przedmiotowe zakazy oraz nakaz tracą moc również w przypadku, gdy wobec osoby stosującej przemoc został zastosowany środek w postaci aresztu tymczasowego.

Omawiane środki prawne mają za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa osobie, która doznała przemocy domowej, oraz poprawę jej dobrostanu w wymiarze fizycznym i emocjonalnym. Środki izolacyjne, które na podstawie kompetencji określonych we właściwych przepisach mogą być stosowane przez funkcjonariuszy Policji, efektywnie i realnie mogą zagwarantować bezpieczeństwo ofierze. Według A. Kucharskiej-Dziedzic najważniejsze jest przerwanie cyklu oraz zjawiska przemocy domowej i zapewnienie bezpieczeństwa osobie pokrzywdzonej, co zdaniem Autorki w sposób skuteczny umożliwiają właśnie procedury izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiary. Ponadto ekspertka podkreśla, że brak jest analogii lub schematów w częstotliwości korzystania z przepisów dotyczących izolacji sprawcy od ofiary przez funkcjonariuszy Policji, co w rzeczywistości może zależeć po prostu od stosunku samego kierownictwa komend wojewódzkich oraz powiatowych do procedury⁴⁶. Należy wnioskować, że liczba i częstotliwość podejmowania decyzji przez funkcjonariuszy Policji o izolacji sprawcy od ofiary przemocy domowej lub jego zatrzymaniu może być również zależna od ustalonej „wewnętrznej polityki” komend Policji lub subiektywnej oceny funkcjonariuszy.

Konsekwencje zatrzymania sprawcy przemocy domowej i jego izolacji od ofiary czy ofiar widoczne są więc w odniesieniu do sprawców, do ofiar i do ich otoczenia społecznego, zarówno w aspekcie długoterminowym, jak i doraźnym.

⁴⁶ Wywiad z Anitą Kucharską-Dziedzic, w: K. Paszko, *Problem nieefektywności stosowania regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2023, nr 44, s. 25–26, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/149424/edition/139883/problem-nieefektywnosci-stosowania-regulacji-prawnych-w-zakresie-izolacji-sprawcy-przemocy-domowej-od-ofiar-paszko-katarzyna-orcid-0000-0002-2572-2283> (dostęp: 29 IV 2025).

Podsumowanie

System przeciwdziałania przemocy domowej, działający w ramach aktualnie obowiązujących norm prawa w Polsce, pozwala na skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa osobie dotkniętej przemocą domową m.in. poprzez izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary. Przepisy wydają się adekwatne do potrzeb społecznych, co ma związek także z istotą zjawiska przemocy domowej i utrwalonej społecznej praktyki reakcji na nie. Niemniej na poziomie organizacji pracy Policji konieczne jest podejmowanie działań mających na celu zwiększenie zaangażowania funkcjonariuszy Policji w realizację jej obowiązków prawnych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w zakresie właściwej oceny sytuacji i skali zagrożenia, oraz wykształcenie się powszechnej praktyki w zakresie stosowania środków izolacyjnych dla przerwania cyklu przemocy i zapewnienia bezpieczeństwa. To z kolei oznacza konieczność wprowadzenia odpowiednich szkoleń w ramach struktur Policji. Szkolenia te powinny dotyczyć przede wszystkim zjawiska dynamiki przemocy domowej i profilu społecznego oraz stypizowanych strategii sprawcy, wiktyimizacji i wiktyimizacji wtórnej, specyfiki reagowania ofiar przemocy i stosowanych przez nie strategii funkcjonowania w przemocowej rodzinie, takich chociażby jak syndrom wyuczzonej bezradności⁴⁷, syndrom sztokholmski⁴⁸ i innych.

⁴⁷ Wyuczona bezradność to stan, w którym organizm człowieka nie jest w stanie uniknąć nieprzychylnych bodźców, nawet jeżeli obiektywnie da się ich uniknąć. Podstawą tego stanu jest nauczanie się, że nie da się kontrolować sytuacji. Ofiary syndromu wyuczzonej bezradności wykazują różne objawy, które zagrażają ich zdrowiu psychicznemu i fizycznemu. Syndrom wyuczzonej bezradności charakteryzuje się zaniedbaniem zdrowia – życiem w przekonaniu, że i tak ofiara nie ma nad nim kontroli, ogólnym poczuciem bezradności, zakłóceniami emocjonalnymi (biernością bądź agresją), niskim poczuciem własnej wartości. Ofiary przemocy domowej uczą się z czasem, że bez względu na to, co robią, to zawsze pozostaną bezradne wobec sprawców przemocy. N. Kocur, *Wyuczona bezradność: czym jest i jak pomóc*, Pokonaj Lęk, 24 VIII 2023, <https://pokonajlek.pl/wyuczona-bezradnosc/#wyuczona-bezradnosc-w-zwiazkach-i-przemoc-domowa> (dostęp: 3 VII 2025).

⁴⁸ Syndrom sztokholmski to mechanizm przetrwania, który pojawia się w sytuacjach skrajnie traumatycznych, np. u osób wykorzystanych seksualnie, w sytuacji uprowadzenia lub w związkach miłosnych charakteryzujących się dominacją jednego z partnerów. Objawy syndromu sztokholmskiego to m.in. pozytywne uczucia ofiary wobec sprawcy, zrozumienie przez ofiarę motywów zachowania sprawcy i podzielenie jego poglądów, pomocne zachowania ofiary względem sprawcy lub negatywne uczucia ofiary wobec rodziny i osób próbujących ją ratować. Ofiara, która doświadcza syndromu sztokholmskiego, uważa, że jej życie zależy tylko od dobrej woli sprawcy przemocy, nie dostrzega

Działanie Policji i innych organów państwa i instytucji pozarządowych, adekwatne do trudnej sytuacji życiowej ofiary przemocy domowej, oraz udzielenie jej pomocy w ramach interwencji kryzysowej może przywrócić ofierze jej suwerenność oraz sprawczość. Konieczne są też działania resocjalizacyjno-terapeutyczne wobec sprawców, gdyż – jak zauważono powyżej – przemoc domowa jest często wynikiem dysfunkcji psychologicznych i społecznych sprawcy. Jest to niezbędne dla zapewnienia efektywności systemu przeciwdziałania przemocy domowej oraz dla redukcji epizodów przemocy, do których dochodzi w polskim społeczeństwie. Jak więc widać, problem efektywności instytucji prawnej izolacji sprawcy od ofiary czy ofiar dotyczy raczej kwestii odpowiedniej praktyki stosowania prawa, a nie samej regulacji prawnej, którą należy ocenić pozytywnie. Przytoczone wyżej statystyki z lat ubiegłych wskazują na utrzymujący się poziom przemocy domowej w Polsce, jednak w roku 2024 doszło do wzrostu liczby ofiar przemocy domowej, co może prowadzić do konkluzji o niewystarczającym podejmowaniu działań przez podmioty uprawnione w aspekcie przeciwdziałania przemocy domowej. Odpowiednia ocena sytuacji, udzielenie wsparcia w ramach interwencji kryzysowej oraz izolacja sprawcy od ofiary to składowe efektywnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej. Aktualny stan prawny zapewnia więc instytucje prawne, które mogą realnie zagwarantować bezpieczeństwo osobie pokrzywdzonej oraz udzielić jej wsparcia w powrocie do normalnego i samodzielnego funkcjonowania. Rzetelność działania funkcjonariuszy publicznych zaangażowanych w system interwencji kryzysowej powinna być wsparta odpowiednim poziomem finansowania ze środków publicznych, z których należy zapewnić pokrycie kosztów utrzymania schronisk dla ofiar, a w zakresie samej izolacji sprawców, także koszty utrzymania osadzonych sprawców przemocy domowej i ich resocjalizacji.

W demokratycznym państwie prawnym, jakim zgodnie z art. 2 Konstytucji RP jest nasz kraj, władze publiczne powinny być świadome, że podczas wykonywania konkretnych regulacji ustawowych określających

żadnej możliwości ucieczki oraz często jest ona izolowana od perspektyw odmiennych od perspektywy sprawcy. W przemocowych związkach miłosnych osoba stosująca przemoc usprawiedliwia swoje zachowania swoimi słabymi stronami, np. trudnym dzieciństwem, wyzwalając w ten sposób w ofierze współczucie i chęć zrozumienia. A. Błoch-Gnych, *Syndrom sztokholmski w relacjach międzyludzkich*, Niebieska Linia, 31 VIII 2010, <https://www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/aktualnosci/syndrom-sztokholmski-w-relacjach-miedzyludzkich> (dostęp: 3 VII 2025).

zadania publiczne, jak w przypadku izolacji sprawcy od ofiar, warto korzystać z siły społeczeństwa obywatelskiego zorganizowanego, a przy tym wyspecjalizowanego w ramach konkretnych instytucji pozarządowych⁴⁹. Z racji tego, że przemoc domowa jest problemem społecznym, państwo w tym zakresie powinno podejmować działania włączające potencjał społeczny. Działania Policji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej powinny być podejmowane w holistycznie pojmowanym systemie interwencji kryzysowej angażującej zarówno struktury porządkowe, jak i jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty trzeciego sektora.

BIBLIOGRAFIA

- Antolak-Szymańska J., *Zabezpieczenie przed przemocą wspieraną technologiami*, Niebieska Linia, b.d., www.niebieskalinia.info/baza-wiedzy/jak-sobie-pomoc/zabezpieczenie-przed-przemoca-wspierana-technologiami/ (dostęp: 2 V 2025).
- Bieńkowska E., *Wiktymizacja wtórna – niepożądany dodatkowy skutek przestępstwa*, w: *Mediacje w społeczeństwie otwartym*, pod red. M. Tabernackiej, R. Raszewskiej-Skałeckiej, Wrocław 2012, s. 86–103.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2003, s. 32–40.
- Błoch-Gnych A., *Syndrom sztokholmski w relacjach międzyludzkich*, Niebieska Linia, 31 VIII 2010, <https://www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/aktualnosci/syndrom-sztokholmski-w-relacjach-miedzyludzkich> (dostęp: 3 VII 2025).
- Chrisidu-Budnik A. et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.

⁴⁹ Przykładem przedsięwzięcia angażującego instytucję pozarządową i potencjał społeczny dla minimalizowania zjawiska przemocy domowej jest funkcjonowanie Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, które powstało w 1995 r. z inicjatywy Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Obecnie Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” jest prowadzone przez Stowarzyszenie na rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” na zlecenie Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom oraz finansowane ze środków Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025. Do zadań Pogotowia należy m.in. obsługa i prowadzenie ogólnopolskiego telefonu dla ofiar przemocy w rodzinie, prowadzenie poradni e-mailowej, interwencje w sprawach przemocy w rodzinie, prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej dotyczącej zjawiska przemocy domowej, prowadzenie baz danych o zjawisku przemocy w rodzinie w Polsce oraz o placówkach i instytucjach oraz możliwościach uzyskania pomocy na obszarze całego kraju, a także udzielanie konsultacji dla osób zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, przedstawicieli służb, instytucji i organizacji pozarządowych. Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, <https://niebieskalinia.info/o-nas/historia/> (dostęp: 2 VII 2025).

- Ciesielska M., *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12(3), s. 7–16.
- Cyma-Końska D., *Interwencja policyjna wobec przemocy w rodzinie*, Legionowo 2012, [https://csp.edu.pl/download/6/16751/Interwencjapolicyjनावेबेप्रमो-
cywrodzinieDCyma-Konskanr76.pdf](https://csp.edu.pl/download/6/16751/Interwencjapolicyjनावेबेप्रमो-
cywrodzinieDCyma-Konskanr76.pdf) (dostęp: 21 IV 2025).
- Dąbkowska M., *Psychiatryczne następstwa przemocy domowej*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” 2005, s. 103–108.
- Dyjakon D., *Diagnoza i psychoterapia sprawców przemocy domowej. Bezpieczeństwo i zmiana*, Warszawa 2014.
- Ganczewska Z., *Natychnmiastowa izolacja sprawcy przemocy. Ocena zmiany przepisów, niemal dwa lata po*, Warszawa 2022. [https://hfhr.pl/upload/2022/12/rapor-
t-natychnmiastowa-izolacja-sprawcy-przemocy.pdf](https://hfhr.pl/upload/2022/12/rapor-
t-natychnmiastowa-izolacja-sprawcy-przemocy.pdf) (dostęp: 2 V 2025).
- Greenstone J.L., Leviton S.C., *Interwencja kryzysowa*, tłum. M. Gajdzińska, Gdańsk 2004.
- Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa POLSKA*, GREVIO/Inf(2021)5, Strasbourg 2021, [https://bip.brpo.
gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT_GREVIO_PL.pdf](https://bip.brpo.
gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT_GREVIO_PL.pdf) (dostęp: 2 V 2025).
- Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017.
- Kocaj O., *Praktyczne problemy oceny odpowiedzialności karnej za niewłaściwe użycie środków przymusu bezpośredniego*, w: *Użycie broni palnej jako środka przymusu bezpośredniego. Aspekty prawne*, pod red. R. Netczuka, Katowice 2015, s. 275–290.
- Kocur N., *Wyuczona bezradność: czym jest i jak pomóc*, PokonajLęk, 24 VIII 2023, [https://pokonajlek.pl/wyuczona-bezradnosc/#wyuczona-bezradnosc-w-zwiazkach-
i-przemoc-domowa](https://pokonajlek.pl/wyuczona-bezradnosc/#wyuczona-bezradnosc-w-zwiazkach-
i-przemoc-domowa) (dostęp: 3 VII 2025).
- Kotowski W., Art.15(*aaa*), w: W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 5, LEX/el. 2024.
- Lipowska-Teutsch A., *Wychować, wyleczyć, wyzwolić*, Warszawa 1998.
- Makara-Studzińska M., Madej A., *Przemoc wobec kobiet a depresja – Przegląd badań / Violence against women and depression – overview of research*, „Journal of Education, Health and Sport” 2015, nr 5(5), s. 373–388.
- Malinowska-Bizon A., *Gdy dziecko jest ofiarą. Reakcja organów ścigania na przemoc w rodzinie*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2022, nr 21(1), s. 77–109.
- Mazur J., *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Warszawa 2002.
- Mozgawa-Saj M., *Znęcanie się nad osobą najbliższą – aspekt karnoprosesowy*, w: *Znęcanie się*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2020, s. 495–508.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie przemocy domowej*, LPO.430.6.2024, nr ewid. 101/2024/P/24/080/LPO, Delegatura w Poznaniu, Warszawa 2024, [https://www.nik.gov.pl/plik/id,30583,vp,33639.
pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,30583,vp,33639.
pdf) (dostęp: 20 IV 2025).

- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty*, KPS.430.004.2021, nr ewid. 23/2021/P/20/042/KPS, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf> (dostęp: 26 IV 2025).
- Paszko K., *Problem nieefektywności stosowania regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2023, nr 44, s. 13–29.
- Pikora P., *Interwencja kryzysowa wobec osób doświadczających przemocy domowej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2022, nr 29, s. 97–126.
- Spurek S., Art. 3, w: *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, pod red. E. Bieńkowskiej, L. Mazowieckiej, wyd. 2, Warszawa 2024, s. 53–68.
- Spurek S., *Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2013.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Szulik M., *O przemocy w rodzinie*, w: *Stop przemocy! Pielęgniarki i położne w obronie krzywdzonych dzieci*, pod red. M. Maruszczak, K. Pinkosz, P. Krusia, Warszawa 2017, s. 15–23, <https://tinyurl.com/mry36vux> (dostęp: 17 XII 2024).
- Wojtuszek R., *O procesowym zatrzymaniu osoby*, „Gazeta Policyjna” 2018, nr 157, <https://tinyurl.com/2s43c64p> (dostęp: 27 IV 2025).
- Woźniakowska-Fajst D., *Stalking i inne formy przemocy emocjonalnej. Studium kryminologiczne*, Warszawa 2019.
- Woźniakowskiej-Fajst D., *Stalking jako forma przemocy w bliskich związkach*, Niebieska Linia, 21 IX 2021, www.niebieskaLinia.pl/aktualnosci/aktualnosci/stalking-jako-forma-przemocy-w-bliskich-zwiazkach (dostęp: 13 II 2025).
- Zielińska E., *Przemoc ze względu na płeć jako problem społeczny i jako przestępstwo*, w: *Człowiek i agresja. Głosy o nienawiści i przemocy. Ujęcie interdyscyplinarne*, pod red. Ł. Jurasz-Dudzik, Warszawa 2002, s. 81–83.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Chrystian Szpilski*

Niekonstytucyjność odwołań do „przepisów o ruchu drogowym” w zakresie obowiązku podatkowego oraz zwolnień w podatku od środków transportowych

Unconstitutionality of references to “road traffic regulations” in the scope of tax liability and exemptions in the transport vehicle tax

Abstract. The aim of this article is to analyse the compliance of the provisions of the Local Taxes and Fees Act (hereafter: LTFA), regulating tax liability and subject exemptions in the transport vehicle tax, with the Constitution of the Republic of Poland. The study hypothesis indicates that Article 9(4b) and Article 12(1)(2) and (5) of the Act infringe Articles 84 and 217 of the Constitution by referring to non-tax statutes. The research employed the dogmatic-legal method and an analysis of the views of legal doctrine as well as the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and administrative courts. The study discusses the constitutional requirements for the statutory form of imposing taxes and the principle of legal certainty. It identifies the imprecision of references to “road traffic regulations” and the resulting case law discrepancies and difficulties in determining the moment of tax liability. Legislative recommendations *de lege ferenda* are formulated to eliminate drafting defects and restore coherence to the tax system. The proposed solutions include the introduction of autonomous definitions within the LTFA and the removal of references to non-tax acts, ensuring clarity and uniform application of the law.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland – transport vehicle tax – principle of legal certainty – tax statutes – unconstitutionality

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0009-0007-1912-8337>, e-mail: ChrystianSzpilski323079@uwv.edu.pl

Wprowadzenie

Celem podjętych badań jest przeprowadzenie analizy zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych² w zakresie, w jakim reguluje ona obowiązek podatkowy, a także zwolnienia przedmiotowe w odniesieniu do podatku od środków transportowych. W poniższych rozważaniach nacisk położono na analizę konstytucyjnych zasad kreowania prawa podatkowego przez ustawodawcę oraz wynikających z ustawy zasadniczej ograniczeń w tym zakresie. Analizie poddano poglądy doktryny prawa, literaturę przedmiotu, a także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz sądów administracyjnych celem ustalenia dopuszczalności wprowadzania do konstrukcji podatku od środków transportowych mechanizmów definiowania istotnych jej elementów poprzez ustawy pozapodatkowe. Istotnym pytaniem badawczym jest: czy na kanwie art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP przepisy art. 9 ust. 4b u.p.o.l. oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 u.p.o.l. są zgodne z ustawą zasadniczą?

Tezą niniejszego opracowania jest to, że przepisy art. 9 ust. 4b u.p.o.l. oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 u.p.o.l. są niezgodne z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP przez fakt delegacji w nich do ustaw pozapodatkowych definiowania pojęć wpływających wprost na powstawanie i wygasanie obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych oraz na zwolnienia przedmiotowe w tym podatku.

Tematyka podjętych rozważań jest ważna dla nauki prawa, ponieważ dotyka żywotnych problemów interpretacyjnych występujących w praktyce organów podatkowych i sądów administracyjnych, a nawet TK. Wątpliwości w zakresie dopuszczalności wykorzystania w konstrukcji podatku od środków transportowych definicji ujętych w ustawach niepodatkowych wpływają nie tylko na integralność systemu prawa podatkowego w Polsce, lecz również na interes prawny i ekonomiczny właścicieli pojazdów stanowiących przedmiot opodatkowania oraz na zaufanie do państwa i prawa własnie.

W toku prowadzonych badań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, w obszarze przepisów prawa podatkowego i poglądów doktryny prezentowanych w literaturze przedmiotu, oraz metodę analizy orzecznictwa ze szczególnym uwzględnieniem poglądów wyrażanych przez TK i sądy administracyjne.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

² Ustawa z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 70), dalej „u.p.o.l.”.

1. Konstytucyjny wymóg kształtowania podatków w drodze ustawy podatkowej

Wyłączność nakładania danin publicznych, w tym podatków w drodze ustawy, normują wprost dwa przepisy Konstytucji RP³. Zdanie to potwierdził w swoim orzeczeniu TK, który wskazał w swoim wyroku, że „[p]odstawowymi przepisami Konstytucji regulującymi możliwość nakładania na jednostki podatków są art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej”⁴. Zgodnie bowiem z art. 84 Konstytucji RP każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Zgodnie zaś z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. W tym miejscu należy wskazać, że normy te są skierowane przede wszystkim do władzy ustawodawczej, a zatem do Sejmu i do Senatu⁵. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, ustawa podatkowa powinna być dostatecznie określona, tak by na jej podstawie podatnik był w stanie określić treść swojego obowiązku podatkowego⁶. Obowiązek takiego postępowania ustawodawcy wynika również z orzecznictwa TK, który w swoim wyroku wskazał, że „[w] orzecznictwie swym krytycznie oceniał praktykę tzw. «obładowywania» ustaw budżetowych regulacjami nie mającymi z treścią tych ustaw bezpośredniego związku. Podobnie w odniesieniu do normowania materii podatkowej należy wysunąć postulat, aby regulacja jej następowała w ustawach podatkowych. Przemawia za tym autonomiczność tej materii oraz to, że w świetle art. 217 Konstytucji norma prawnopodatkowa powinna się charakteryzować kompletnością na poziomie ustawowym”⁷. Przepis ten, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu, stanowi swoistą barierę dla władzy ustawodawczej oraz gwarancję o charakterze *sui generis* w odniesieniu do podatników, chroniąc ich żywotne interesy przed całkowitą swobodą ustawodawcy w kształtowaniu

³ M. Florczak-Wątor, *Art. 217 Konstytucji RP, Podatki i inne daniny publiczne*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.

⁴ Wyrok TK z 13 XII 2017 r., sygn. akt SK 48/15, OTK-A 2018, nr 2.

⁵ H. Filipczyk, *Artykuły 84 i 217 Konstytucji RP – zasady władztwa podatkowego i ustawowej regulacji opodatkowania*, w: eadem, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, LEX/el.

⁶ M. Florczak-Wątor, op. cit.

⁷ Wyrok TK z 25 IV 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81.

ich obowiązków fiskalnych⁸. Na taki stan rzeczy wskazuje również TK, stwierdzając w swoim wyroku, iż „[p]owołane przepisy stanowią podstawę ograniczania chronionych konstytucyjnie prawa własności i innych praw majątkowych”⁹. Taki pogląd płynie z utrwalonej linii orzeczniczej TK, na co wskazywał sam Trybunał, odnosząc się do swoich innych orzeczeń w przedmiotowym zakresie. Przykładem takiego poglądu judykatury jest orzeczenie TK, który w swoim wyroku podniósł, że „[d]aleko idące uprawnienia ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego są w swoisty sposób równoważone koniecznością respektowania przez ustawodawcę warunków formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji”¹⁰. Przedstawiciele doktryny wskazują, że samodzielnie z art. 217 Konstytucji RP można wywodzić zakaz przyjmowania wykładni *contra legem* pojmowanej jako nieopierającej się na regulacji ustaw podatkowych, a także zakazy stosowania wykładni *per analogia* oraz domniemywania występowania obowiązku podatkowego¹¹. Na to również zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu – taka regulacja ustrojowa ujęta w art. 84 i art. 217 Konstytucji RP znajduje swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP¹² i regulacje podatkowe jako regulacje odnoszące się do stanowienia prawa mają służyć konstytucyjnej zasadzie pewności prawa¹³. Zatem takie uregulowanie materii prawodawstwa podatkowego ujętego w ustawie zasadniczej oznacza obowiązek dla ustawodawcy zachowania formy ustawy nie tylko dla samego podatku, lecz również dla wszystkich składowych konstrukcji danego podatku¹⁴. Z kolei, jak wskazuje art. 6. o.p.¹⁵, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. W kontekście tej regulacji przedstawiciele doktryny wskazują, że również z tego przytoczonego przepisu,

⁸ M. Safjan, L. Bosek, *Art. 217 Konstytucji RP, Podatki i inne daniny publiczne*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis/el.

⁹ Wyrok TK z 13 XII 2017 r., sygn. akt SK 48/15, op. cit.

¹⁰ Wyrok TK z 18 VII 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80.

¹¹ H. Filipczyk, op. cit.

¹² Art. 2 Konstytucji RP – Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

¹³ H. Filipczyk, op. cit.

¹⁴ A. Kałużny, *Normy konstytucyjne*, w: idem, *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020, LEX/el.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 111 ze zm.), dalej „o.p.”.

który swoje ustrojowe i systemowe źródło odnajduje w przepisach art. 84 i art. 217 Konstytucji RP, jednoznacznie wynika, że na ustawodawcy ciąży bezwzględny obowiązek wypowiedzenia się w ustawie podatkowej co do całości kształtu wprowadzanej daniny¹⁶.

2. Pozapodatkowe elementy konstrukcji podatku od środków transportowych

Zgodnie z art. 8 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają określone w tej ustawie pojazdy mechaniczne¹⁷. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 u.p.o.l. obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 2 u.p.o.l.¹⁸, ciąży na osobach fizycznych i osobach prawnych będących właścicielami środków transportowych, przy czym jak właścicieli traktuje się również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na które środek transportowy jest zarejestrowany, oraz posiadaczy środków transportowych zarejestrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako powierzone przez zagraniczną osobę fizyczną lub prawną podmiotowi polskiemu. Natomiast zgodnie z art. 9. ust. 4 u.p.o.l. obowiązek podatkowy, o którym mowa w ust. 1 i ust. 2, powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został zarejestrowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku nabycia środka transportowego zarejestrowanego – od

¹⁶ M. Popławski, *Art. 6. o.p. Pojęcie podatku*, w: *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, pod red. L. Etela, Warszawa 2024, LEX/el.

¹⁷ Zgodnie z art. 8. u.p.o.l. – opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają: samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton; ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i poniżej 12 ton; ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton; przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i poniżej 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego; przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego i autobusy.

¹⁸ W myśl art. 9 ust. 2 u.p.o.l. – jeżeli środek transportowy stanowi współwłasność dwóch lub więcej osób fizycznych lub prawnych, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został nabyty. Definicję rejestracji na potrzeby podatku od środków transportowych ustawodawca zawarł w art. 9 ust. 4b u.p.o.l., wskazując w nim, że zarejestrowanie środka transportowego oznacza jego rejestrację, z wyjątkiem rejestracji czasowej, w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. Taki stan rzeczy oznacza, że to chwila rejestracji pojazdu, a nie zakupu czy inna forma przeniesienia własności środka transportu będzie decydowała o dacie powstania lub ustania obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych. Stanowisko to podzielił w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, podnosząc, że „[d]opóki podatnik nie złoży wniosku o wyrejestrowanie pojazdu i dopóki, w załatwieniu tego wniosku, nie zostanie wydana decyzja o wyrejestrowaniu pojazdu, dopóty ciążyć będzie na nim obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych”¹⁹. Podobnie wskazuje się również w literaturze przedmiotu – dla powstania obowiązku podatkowego w podatku dochodowym nie ma znaczenia dzień przeniesienia własności środka transportu, ale wyłącznie dzień jego rejestracji²⁰. W tym zakresie panuje spór zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie sądów administracyjnych. Jak zauważają inni przedstawiciele doktryny: pomimo uzależnienia przez prawodawcę w treści u.p.o.l. powstania obowiązku podatkowego od rejestracji pojazdu, w rzeczywistości to fakt przeniesienia własności, a nie rejestracja pojazdu ma znaczenie dla powstania obowiązku podatkowego²¹. Ze stanowiskiem tym, zaprzeczając własnemu wcześniejszemu orzeczeniu, zgodził się WSA w Lublinie, podnosząc, że „[d]la ustalenia obowiązku podatkowego po stronie poprzedniego właściciela i powstania po stronie nowego, nie ma znaczenia fakt zmiany rejestracji samochodu, a jedynie fakt przeniesienia własności”²². W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie odniósł się w treści przepisu art. 9 ust. 4b u.p.o.l. do definicji zawartej w ustawie Prawo o ruchu drogowym²³, natomiast

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 17 XI 2010 r., sygn. akt I SA/Lu 503/10, LEX nr 749459.

²⁰ A. Chmielowiec, *Data powstania obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych w przypadku zakupu nowego pojazdu oraz pojazdu sprowadzanego z zagranicy*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2020, nr 7, s. 12–15.

²¹ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Art. 9. u.p.o.l. Podatnicy podatku środków transportowych; powstanie obowiązku podatkowego*, w: *eidem*, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

²² Wyrok WSA w Lublinie z 28 X 2015 r., sygn. akt I SA/Lu 434/15, LEX nr 1944582.

²³ Ustawa z dnia 20 VI 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1251), dalej „Prawo o ruchu drogowym”.

wskazał, że właściwe dla definiowania pojęcia rejestracji są „przepisy o ruchu drogowym”. Powyższe stanowi przejaw nieprecyzyjności prawa podatkowego. Pojęcie „przepisy o ruchu drogowym” jest bowiem nieostre i nie odnosi się wprost do żadnej ustawy; można przez nie rozumieć Prawo o ruchu drogowym, ustawę o transporcie drogowym²⁴, ustawę o kierujących pojazdami²⁵ czy ustawę o drogach publicznych²⁶. Nadto termin „przepisy” można odnosić nie tylko do ustaw, lecz również do rozporządzeń wydawanych do powyższych ustaw.

Tożsama sytuacja ma miejsce w zakresie, w jakim przepisy u.p.o.l. regulują kwestie zwolnień podatkowych w podatku²⁷. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 u.p.o.l. zwalnia się od podatku od środków transportowych środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne, pojazdy specjalne oraz pojazdy używane do celów specjalnych w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym oraz pojazdy zabytkowe, w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że decydująca w tym zakresie będzie decyzja administracja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o uznaniu określonego pojazdu za pojazd używany do celów specjalnych lub za pojazd zabytkowy²⁸. Bezpośrednim skutkiem takiego uregulowania przedmiotowej kwestii jest to, że *de facto* o zwolnieniu danego przedmiotu z opodatkowania podatkiem od środków transportowych będzie decydowała decyzja wydana nie w rygorze postępowania podatkowego, ale w rygorze postępowania administracyjnego prowadzonego wedle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²⁹, co znajduje odzwierciedlenie w nagannej praktyce organów podatkowych właściwych dla podatku od środków transportowych. Na niewłaściwość takiej praktyki wskazywał w swoich orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, podnosząc, że „[f]akt zaliczenia środka transportowego do kategorii pojazdów specjalnych nie wynika tylko z aktualnego dowodu rejestracyjnego, ale może

²⁴ Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1539 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 5 I 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1210).

²⁶ Ustawa z dnia z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 320).

²⁷ B. Pahl, *Analiza wybranych zwolnień od podatku*, w: idem, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017, LEX/el.

²⁸ B. Brzeziński, *Zasada pewności prawa w kontekście stanowienia i stosowania przepisów prawa podatkowego*, w: *Zasada pewności w prawie podatkowym*, pod red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2018, LEX/el.

²⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej „k.p.a.”.

być ustalony również na podstawie innych dokumentów jak karta pojazdu, świadectwo homologacji czy zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym³⁰. Nieostrość i niedookreśloność przepisów prawa podatkowego będzie co do zasady rozpatrywana w doktrynie prawa negatywnie³¹. Taka konstrukcja przytoczonych powyżej regulacji podatku od środków transportowych stoi również w sprzeczności z zasadą wyrażoną w § 146 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³², który stanowi, że w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli dane określenie jest wieloznaczne oraz gdy jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości. W istocie określenie „przepisy o ruchu drogowym” należy rozpatrywać w kategoriach określenia wieloznacznego i nieostrego, co wykazano powyżej. Należy oddać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie „przepisy o ruchu drogowym” wykorzystywane przez ustawodawcę w u.p.o.l. w kontekście podatku od środków transportowych było rozumiane przez sądy w istocie jako Prawo o ruchu drogowym³³. Taki stan rzeczy nie wynika jednak z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, ale z interpretacji poczynionych przez sądy administracje w toku sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

3. Niekonstytucyjność odwołań do przepisów o ruchu drogowym w konstrukcji podatku od środków transportowych

W jednym ze swoich istotnie przełomowych orzeczeń TK wskazał, że niedopuszczalne jest sięganie przez ustawę podatkową do definiowania pojęć w niej zawartych poprzez odesłanie do ustaw pozapodatkowych³⁴. Nadto w tożsamym orzeczeniu TK podniósł, że „[w] przypadku prawa daninowego gwarancje dostatecznej określoności regulacji prawnych

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 XI 2014 r., sygn. akt II FSK 2614/12, LEX nr 1591788 oraz wyrok NSA z 10 VII 2015 r., sygn. akt II FSK 1475/13, LEX nr 1783569 za: R. Dowgier et al., op. cit.

³¹ Por. B. Pahl, op. cit. oraz K. Świąch, *Podatek rolny i jego wpływ na sytuację podatkową rodziny*, w: eadem, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013, LEX/el.

³² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283), dalej „Zasady techniki prawodawczej”.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 21 IV 2017 r., sygn. akt II FSK 690/15, LEX nr 2299010 oraz wyrok WSA w Łodzi z 20 II 2018 r., sygn. akt I SA/Łd 41/18, LEX nr 2457937.

³⁴ Wyrok TK z 4 VII 2023 r., sygn. akt SK 14/21, OTK-A 2023, nr 59.

wynikające z zasady poprawnej legislacji są istotnie wzmocnione ze względu na treść art. 84 i art. 217 Konstytucji³⁵. W swoim innym orzeczeniu TK wskazywał na konieczność precyzyjnego definiowania pojęć zawartych w ustawach podatkowych, które to kształtują prawa i obowiązki podatników w sferze daninowej, wskazując, że regulacja art. 217 Konstytucji RP „[z]akłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań. [...] analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku”³⁶. TK wskazywał również, że sytuacja, w której na potrzeby definiowania przedmiotu opodatkowania czerpie się z norm nie z ustawy podatkowej, ale z innego aktu prawnego, „[b]udzi poważne wątpliwości co do jednoznaczności i precyzyjności określenia przedmiotu opodatkowania”³⁷. Jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, TK przez wiele lat dokonywał nieoczywistych wykładni uzasadniających funkcjonowanie definicji przedmiotu opodatkowania odwołujących się do przepisów spoza u.p.o.l., pomimo że regulacje te w ocenie samego TK były nielogiczne³⁸. Nie można jednak zgodzić się z wybranymi przedstawicielami doktryny, jakoby dopuszczalne było delegowanie w ustawie podatkowej definiowania przedmiotu opodatkowania do ustaw pozapodatkowych. Nieostrość pojęcia „przepisy o ruchu drogowych” użytego przez ustawodawcę w kontekście regulacji podatku od środków podatkowych należy traktować jako rozwiązanie legislacyjne stojące w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Sytuacja uzależnienia chwili powstania obowiązku podatkowego u podatnika od terminów wydania decyzji administracyjnych przez organ władzy publicznej zawartych w niedookreślonych ustawowo „przepisach o ruchu drogowym” sprawia, że *de facto* w obowiązującym stanie prawnym o momencie powstania obowiązku podatkowego pośrednio decydowały będą nie przepisy u.p.o.l., ale przepisy ustaw niepodatkowych, co narusza płynącą z art. 2 Konstytucji RP zasadę pewności prawa³⁹. Wprowadzenie zmian w ustawach, które można włączyć do zbioru „przepisy o ruchu drogowym”, wpłynie istotnie na obowiązki

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wyrok TK z 2 IV 2007 r., sygn. akt SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37.

³⁷ Postanowienie TK z 15 XII 2020 r., sygn. akt S 3/20, OTK-A 2020, nr 73.

³⁸ A. Kałużny, W. Morawski, *Zmiana definicji budynku i budowli w podatku od nieruchomości – próba jak nigdy, efekt jak zawsze?*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2, s. 7–16.

³⁹ B. Brzeziński, op. cit.

podatkowe podatników, a tym samym do wprowadzenia zmian w prawie podatkowym poza ustawą podatkową, co z kolei będzie stało w jawnej sprzeczności z zasadami wyrażonymi w art. 84 i art. 217 Konstytucji RP. Natomiast konstruowanie przez prawodawcę przepisów prawa podatkowego w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej należy niewątpliwie rozpatrywać jako naruszające zasadę praworządności, która ma swoje źródło również w art. 2 Konstytucji RP⁴⁰. Na konieczność eliminacji omawianych w niniejszym artykule odwołań do ustaw pozapodatkowych wskazywał również TK, podnosząc w swoim wyroku, że „[p]rezentacja przez Trybunał Konstytucyjny rozbudowanych rozważań dotyczących aparatury pojęciowej przyjętej w u.p.o.l. pozwala zwrócić ustawodawcy uwagę na konieczność usunięcia licznych mankamentów legislacyjnych obarczających wskazaną ustawę. Zaznaczyć należy przy tym, że eliminacja stwierdzonych wad może nastąpić – teoretycznie – na dwa sposoby: przez nadanie poprawnego kształtu definicjom zawartym w u.p.b. i odwołującym się do nich definicjom występującym w u.p.o.l. lub przez opracowanie autonomicznych definicji dla u.p.o.l.”⁴¹. Jak wskazuje art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, projektu ustawy podatkowej nie można uznać za projekt pilny. W myśl przepisu art. 3. ust. 1 o.p. ustawami podatkowymi są ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich. Konstytucyjna regulacja powstrzymująca uznanie projektu ustawy podatkowej za pilny nie ma zastosowania do ustaw wchodzących w skład „przepisów o ruchu drogowym”, ponieważ nie są one ustawami podatkowymi ani innymi aktami wskazanymi w art. 123 Konstytucji RP. Powstaje więc ryzyko, że pomimo woli ustrojodawcy i ustawodawcy, aby ustawy regulujące zasady powstania obowiązku podatkowego nie były procedowane w trybie pilnym, projekty tych ustaw, będących „przepisami o ruchu drogowym”, w istocie wpływają na określanie zasad powstawania obowiązku podatkowego w podatku od środków transportu i mogą być procedowane właśnie w trybie pilnym.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Wyrok TK z 13 IX 2011 r., sygn. akt P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71.

Podsumowanie

Regulowanie definicji istotnych elementów przedmiotu opodatkowania oraz zwolnień w podatku od środków transportowych poprzez delegację tego obszaru do ustawy pozapodatkowej stoi w głębokiej sprzeczności z Konstytucją RP. Konsekwencje takiego unormowania tego obszaru u.p.o.l. prowadzą do naruszenia konstytucyjnych zasad: praworządności, wyłączności ustawowej w materii podatkowej oraz pewności prawa. W wymiarze praktycznym z kolei regulacje te prowadzą do niejasności, rozbieżnych interpretacji organów podatkowych, sądów administracyjnych oraz przedstawicieli doktryny, wprowadzając do systemu prawa podatkowego liczne niespójności potęgujące wyłączenie i tak już naruszone gwarancje konstytucyjne. Mając w tym miejscu na względzie maksymę Aureliusa Hermogenianusa – *hominum causa omne ius constitutum sit*⁴², należy podkreślić, że prawo wnoszące więcej wątpliwości niż porządku nie jest prawem dobrym i wymaga naprawy.

Przedstawiona w uwagach ogólnych teza została zatem zweryfikowana pozytywnie. W istocie: po przeprowadzeniu analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i TK oraz analizy dogmatyczno-prawnej w prezentowanym zakresie należy stwierdzić, że przepisy art. 9 ust. 4b u.p.o.l. oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 u.p.o.l. są niezgodne z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji RP. Wynika to z faktu delegacji w nich do ustaw pozapodatkowych definiowania pojęć wpływających wprost na powstawanie i wygasanie obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych oraz na zwolnienia przedmiotowe w tym podatku.

Celem usunięcia istotnych wad legislacyjnych, jakie zawiera w sobie u.p.o.l. w odniesieniu do podatku od środków transportowych, należałoby znowelizować obecnie obowiązującą ustawę. Podstawowymi zmianami, które należałoby wprowadzić w zakresie podatku od środków transportowych, są: (1) powiązanie chwili powstania obowiązku podatkowego z przeniesieniem własności środka transportu, a nie z rejestracją tego pojazdu, (2) rezygnacja z odwołań do „przepisów o ruchu drogowym” oraz (3) zmiana katalogu zwolnień w sposób, który pozbawi treść u.p.o.l. od odwołań do „przepisów o ruchu drogowym”. Powyższych reform legislacyjnych można dokonać poprzez eliminację obecnie obowiązujących zapisów i wyposażenie u.p.o.l. w samodzielne

⁴² Z łac. *hominum causa omne ius constitutum sit* – wszelkie prawo ustanawia się ze względu na ludzi.

i precyzyjne definicje w odniesieniu zarówno do przepisów regulujących przedmiot opodatkowania, powstawanie i wygasanie obowiązku podatkowego, jak i do zwolnienia w tej daninie publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Brzeziński B., *Zasada pewności prawa w kontekście stanowienia i stosowania przepisów prawa podatkowego*, w: *Zasada pewności w prawie podatkowym*, pod red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2018, LEX/el.
- Chmielowiec A., *Data powstania obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych w przypadku zakupu nowego pojazdu oraz pojazdu sprowadzanego z granic*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2020, nr 7, s. 12–15.
- Dowgier R. et al., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Florczak-Wątor M., *Art. 217 Konstytucji RP, Podatki i inne daniny publiczne*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.
- Kałążny A., *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Kałążny A., Morawski W., *Zmiana definicji budynku i budowli w podatku od nieruchomości – próba jak nigdy, efekt jak zawsze?*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2, s. 7–16.
- Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2017, LEX/el.
- Popławski M., *Art. 6. o.p. Pojęcie podatku*, w: *Ordynacja podatkowa, t. 1: Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, pod red. L. Etela, Warszawa 2024, LEX/el.
- Safjan M., Bosek L., *Art. 217 Konstytucji RP, Podatki i inne daniny publiczne*, w: *Konstytucja RP. Komentarz, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis/el.
- Świąch K., *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013, LEX/el.

III. Z ORZECZNICTWA

Wojciech Zachariasz*

Zmiany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawie dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym

Developments in the case law of the administrative courts on access to identity card documentation

Abstract. The article undertakes an analysis of the jurisprudence of administrative courts in the scope of providing access to documentation related to an identity card, with particular emphasis on Article 75 of the Act of 6 August 2010 on identity cards. The first part of the paper discusses the clerical practice in the scope of providing access to personal data and interpretational discrepancies concerning the legal basis for access to this information, indicating the application of Articles 23 and 24 of the Civil Code in the context of the protection of personal rights. It is critically pointed out that public administration bodies inconsistently and erroneously apply the provisions, considering the cult of memory of a deceased person as the basis for access to the documentation in question.

In the main part, selected judgments of provincial administrative courts are analysed, and attention drawn to erroneous approaches to interpreting the provisions on access to documentary evidence. Particular attention is given to judgments in which the courts replicated the form and manner of transfer of records adopted in clerical practice to entities that showed only an emotional bond with the deceased whose documents were requested.

The final part of the article presents a landmark decision of the Supreme Administrative Court, which set the right direction for the interpretation of the provisions on the provision of documentation and pointed to the hitherto

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poland, <https://orcid.org/0009-0008-5102-8405>, e-mail: wojzac@st.amu.edu.pl.

misinterpretation of Article 75 of the identity cards and Articles 23 and 24 of the Civil Code.

Keywords: sharing of documentation relating to an ID card – evidence envelope – Article 75 of the ID Act – Articles 23 and 24 of the Civil Code – veneration of the memory of a deceased person

Wprowadzenie

Sposób i tryb udostępniania dokumentacji związanej z dowodem osobistym uregulowany został w art. 75 Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹. Przepis ten w sposób jednoznaczny określa zarówno katalog organów upoważnionych do gromadzenia i przechowywania dokumentacji związanej z dowodem osobistym, jak i podmioty uprawnione do uzyskania dostępu do tych materiałów. W ust. 3 omawianego przepisu wskazano, że dokumentacja związana z dowodem osobistym – określana potocznie mianem „teczek dowodowych” lub „kopert dowodowych” – może być udostępniona ściśle określonym podmiotom². Wśród uprawnionych wymienia się sądy, podmioty realizujące zadania publiczne, a także inne podmioty, o ile wykażą one istnienie interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do przedmiotowej dokumentacji³. Należy zauważyć, że ustawodawca zastosował w tym zakresie konstrukcję analogiczną do tej przewidzianej w art. 72 u.d.o., który reguluje tryb jednostkowego udostępnienia danych z Rejestru Dowodów Osobistych. Istotną różnicą pozostaje jednak to, że w odniesieniu do dokumentacji w postaci teczek dowodowych ustawodawca wyłączył możliwość jej udostępnienia podmiotom, które wykazują jedynie interes faktyczny. W konsekwencji, nawet jeśli osoba, której dokumentacja dotyczy, wyrazi zgodę na jej udostępnienie, nie stanowi to wystarczającej podstawy prawnej do zaspokojenia żądania podmiotu nieposiadającego interesu prawnego. W związku z tym interes prawny na gruncie omawianych przepisów nie jest tożsamy z interesem faktycznym, a jego wykazanie wymaga istnienia konkretnej i realnej potrzeby uzasadnionej obowiązującymi normami prawa materialnego⁴. Oznacza

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 671 ze zm., dalej „u.d.o.”.

² A. Nodzak, *Art. 75, w: Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 250–251.

³ Ibidem, s. 251–252.

⁴ W. Maciejko, *Art. 72, w: Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 117–120, 125–126.

to, że samo zainteresowanie informacjami zgromadzonymi w dokumentacji – nawet jeżeli wynika z istotnych względów osobistych, genealogicznych czy historycznych – nie stanowi wystarczającej przesłanki do uzyskania dostępu. Interes prawny musi wynikać z obowiązujących przepisów prawa, a jego istnienie podlega każdorazowej ocenie organu rozpatrującego wniosek o udostępnienie dokumentacji.

Przez lata stosowanie art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. budziło liczne wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w zakresie określenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym. Przepis ten w sposób niedookreślony regulował kwestie udostępniania dokumentacji na wniosek osób trzecich i nie odnosił się bezpośrednio do sytuacji, w której osoby bliskie – wstępni (rodzice, dziadkowie) lub zstępni (dzieci, wnuki) – występują o udostępnienie akt dotyczących zmarłego krewnego⁵. Brak jednoznacznych wytycznych w tym zakresie pozostawiał organom administracji publicznej znaczną swobodę w interpretacji przepisu, co prowadziło do wykształcenia się różnorodnych praktyk w zakresie udostępniania przedmiotowych materiałów. Wobec niejednoznaczności regulacji przyjęto ogólną zasadę, zgodnie z którą udostępnienie dokumentacji z tzw. kopert dowodowych było możliwe w przypadku wykazania przez wnioskodawcę pokrewieństwa z osobą, której dotyczą zgromadzone akta⁶. W praktyce oznaczało to, że wnioski składane przez wstępnych lub zstępnych były rozpatrywane pozytywnie, o ile wnioskodawcy przedłożyli dokumenty potwierdzające istnienie więzi rodzinnych⁷. W ten sposób ukształtowała się praktyka, zgodnie z którą pokrewieństwo traktowano jako wystarczającą przesłankę do uzyskania dostępu do dokumentacji, mimo że ustawa *expressis verbis* nie przewidywała takiej możliwości.

W kontekście materialnoprawnej podstawy żądania dostępu do dokumentacji powoływano się na art. 23 i art. 24 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁸. Przepisy te wprowadzają otwarty katalog dóbr osobistych podlegających ochronie prawnej (co wynika ze zwrotu „jak w szczególności”), takich jak cześć, dobre imię, wizerunek czy pamięć

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, LEX nr 3247350.

⁶ Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCISO.5345.4.2025.JP.

⁷ Ibidem.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm., dalej „k.c.”.

o osobie zmarłej⁹. Zgodnie z art. 23 k.c. dobra osobiste człowieka, w tym pamięć o bliskich, podlegają ochronie na gruncie prawa cywilnego¹⁰. Natomiast art. 24 k.c. przewiduje możliwość dochodzenia ochrony tych dóbr w przypadku ich naruszenia lub zagrożenia¹¹. W praktyce uznano, że ochrona pamięci o zmarłym krewnym, będąca jednym z dóbr osobistych, stanowi wystarczającą podstawę do wykazania interesu prawnego w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o.¹² Warto podkreślić, że w ten sposób organy gminy starały się unikać przewlekłych postępowań administracyjnych, co w rezultacie doprowadziło do nadinterpretacji przepisów ustawy i błędnej wykładni art. 23 i art. 24 k.c.

1. Rozstrzygnięcia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w sprawach udostępniania dokumentacji dowodowej

Wydawane przez kolejne lata decyzje, bazujące na przyjętym w praktyce urzędniczej sposobie powołania się na art. 23 i art. 24 k.c. oraz na wykazaniu pokrewieństwa z wnioskowaną osobą, nie budziły zastrzeżeń zarówno organów administracji publicznej, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku z 25 października 2021 r. WSA w Krakowie rozpatrywał sprawę odmowy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodem osobistym zmarłego krewnego w linii bocznej. Zgodnie bowiem z decyzją Prezydenta Miasta Krakowa przedmiotowa dokumentacja udostępniona mogła być jedynie najbliższej rodzinie,

⁹ Ibidem; K. Tokarz, *Więzi rodzinne – definicja, funkcjonowanie i status w systematyce dóbr osobistych polskiego prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 10, s. 142–157; T. Nowakowski, *Więź rodzinna jako dobro osobiste – uwagi na tle krytycznych wypowiedzi doktrynalnych*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 3, s. 86–99.

¹⁰ A. Wojciszke, *Katalog dóbr osobistych w świetle przepisów konstytucji i kodeksu cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 2, s. 659–672; M. Obrębski, *Ochrona dóbr osobistych związanych z osobami zmarłymi w świetle orzecnictwa*, w: *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, pod red. J. Gołaczyńskiego et al., Wrocław 2015, s. 653–667; K. Grablis, *Więzi rodzinne a problematyka dóbr osobistych*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 28, s. 27–44.

¹¹ Ibidem; T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 7–41.

¹² Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCiSO.5345.4.2025.JP.

z pominięciem krewnych w linii bocznej, a także niespokrewnionych. Rozpoznając skargę, wojewoda wskazał, że przepisy ustawy o dowodach osobistych stosują jednakowe zasady dla osób żyjących i dla osób zmarłych. Jednocześnie organ wyraźnie podkreślił, że wniosek oparty na art. 23 k.c. dotyczący kultu osoby zmarłej stanowi interes prawny w rozumieniu ustawy, jednak może dotyczyć tylko najbliższej rodziny zmarłego, a nie osób spoza tego kręgu¹³. WSA w Krakowie w odpowiedzi na złożoną skargę powołał się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 26 stycznia 2021 r., w którym wskazano, że „[k]ult pamięci osoby zmarłej, jest samoistnym, juretycznie samodzielnym dobrem osobistym bliskich zmarłego, które występuje w pewnego rodzaju koincydencji z czcą, jaka zostałaby okazana zmarłemu za życia. Kult pamięci stanowi bowiem indywidualną wartość, silnie wiążącą się z osobowością człowieka, w szczególności sferą jego uczuć i pamięci. Właśnie ta pamięć o całokształcie życia osoby zmarłej, niezwykle charakterystyczna dla tego dobra osobistego, stanowi łącznik z czcą zmarłego, która zostałaby mu okazana za życia. Kult pamięci zmarłego – który jest odrębnym, chronionym prawnie dobrem osobistym, podobnie jak cześć człowieka, posiada dwa aspekty. Pierwszy wyrażający się w *stricte* osobistej więzi danej osoby z pamięcią o zmarłym, mowa tu o pamięci mającej swoje podstawy w osobistych wspomnieniach oraz uczuciach, jakimi była darzona osoba zmarła za życia. Drugi aspekt to cześć zewnętrzna mająca swoje przedłużenie w kulcie pamięci osoby zmarłej, która jest nakierowana na pielęgnację szeroko pojętej pamięci o zmarłym, w tym jego dobrego imienia, wobec społeczeństwa, a także ochronę tej dobrej pamięci”¹⁴. Sąd uznał, że kult pamięci o zmarłym jest dobrem osobistym, które chroni bliską więź emocjonalną z osobą zmarłą, a jego celem jest pielęgnowanie pamięci o zmarłym w sposób prawdziwy i niesfałszowany. Tym samym stwierdził, że prawo to nie powinno być ograniczane wyłącznie do najbliższej rodziny w linii prostej, ale może obejmować także inne osoby bliskie zmarłemu¹⁵.

Zastosowanie przez sąd błędnej wykładni art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. w zw. z art. 23 i art. 24 k.c., prowadzące do uznania ochrony pamięci

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, op. cit.

¹⁴ Cytat za: wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Lublinie z 26 I 2021 r., sygn. akt I ACa 799/19, LEX nr 3121276.

¹⁵ O. Rudak, *Udostępnienie dokumentacji dowodu osobistego a kult pamięci zmarłego*, „Czasopismo Lege Artis” 2021, nr 42, s. 7–18; wyrok WSA w Krakowie z 25 X 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 706/21, op. cit.

o osobie zmarłej za interes prawny, istotnie wpłynęło na rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udostępnienie dokumentacji z tzw. kopert dowodowych. Dotychczasowe ograniczenie wynikające z udokumentowania pokrewieństwa zostało sprowadzone do wykazania jedynie więzi emocjonalnej z wnioskowaną osobą, co zdaniem sądu wynikało z art. 23 k.c. i z orzecznictwa. Interpretacja ta, odchodząca od literalnego brzmienia przepisów, doprowadziła do konieczności precyzyjniejszego analizowania przez organy administracji publicznej każdego wniosku o udostępnienie dokumentów. W zaistniałej sytuacji po dokładnej analizie przepisów u.d.o. urzędy gminne zaczęły powoli respektować jedynie wnioski, które wskazywały konkretny przepis prawa materialnego potwierdzający interes prawny wnioskodawcy, z kategorięcznym pominięciem art. 23 k.c., uznawanego coraz szerzej za interes faktyczny¹⁶.

Problem ten stał się przedmiotem rozważań WSA we Wrocławiu w wyroku z 13 stycznia 2022 r., który ujawnił rozbieżności w podejściu organów administracyjnych i sądu do kwestii dostępu do dokumentacji dowodowej. Stan faktyczny sprawy dotyczył odmowy udostępnienia dokumentacji związanej z dowodem osobistym przez Prezydenta Miasta Legnicy. Wnioskodawca, powołując się na potrzebę kultywowania pamięci o zmarłym krewnym, złożył wniosek o dostęp do akt z koperty dowodowej. Prezydent Miasta Legnicy, działając jako organ pierwszej instancji, wydał decyzję odmowną, wskazując, że wnioskodawca nie wykazał interesu prawnego, który zgodnie z art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. stanowi warunek konieczny do uzyskania przedmiotowej dokumentacji. W ocenie organu żądanie wnioskodawcy oparte było wyłącznie na interesie faktycznym, co nie spełnia przesłanek ustawowych. W wyniku wniesionego odwołania sprawa trafiła do Wojewody Dolnośląskiego jako organu drugiej instancji, który podtrzymał stanowisko Prezydenta Miasta Legnicy. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda podkreślił, że interes faktyczny, wynikający z osobistych pobudek, takich jak chęć zachowania pamięci o zmarłym, nie może zostać utożsamiony z interesem prawnym. W ocenie organu odwoławczego prawo do pamięci o osobie zmarłej – mimo że uznawane w doktrynie i w orzecznictwie cywilnym za dobro osobiste – nie daje podstawy do żądania dostępu do dokumentacji administracyjnej. Wojewoda zaznaczył, że interes prawny

¹⁶ Decyzja Urzędu Stanu Cywilnego w Bolkowie z dnia 28 XII 2022 r., znak sprawy: USC.3360.12.2022; decyzja Burmistrza Tarczyna z dnia 10 V 2023 r., znak sprawy: SO.5341.1.10.2023.

musi wynikać wprost z obowiązujących norm prawa materialnego i mieć charakter konkretny, indywidualny oraz weryfikowalny. Stanowisko to zostało w całości zakwestionowane przez WSA we Wrocławiu, który w swoim uzasadnieniu odwołał się do argumentacji przedstawionej przez WSA w Krakowie w wyroku z 25 października 2021 r. Wrocławski sąd, opierając się na krakowskim orzeczeniu, wskazał na konieczność uwzględnienia szerszej wykładni pojęcia interesu prawnego w kontekście art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o., uwzględniając przy tym wartości związane z ochroną pamięci o osobie zmarłej jako dobra osobistego chronionego na gruncie art. 23 k.c.¹⁷

Analogiczne rozstrzygnięcia WSA we Wrocławiu podjął również w sprawach o sygnaturach II SA/Wr 469/21 oraz II SA/Wr 476/22, konsekwentnie odwołując się do argumentacji przedstawionej we wcześniejszym wyroku WSA w Krakowie. W przywołanych sprawach sąd wrocławski przyjął jednolitą linię orzecniczą, zgodnie z którą interes prawny, w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o., powinien być interpretowany w sposób uwzględniający ochronę dóbr osobistych, w tym prawa do kultywowania pamięci o osobach zmarłych¹⁸.

Istotne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie II SA/Wr 395/21, w której WSA we Wrocławiu jednoznacznie zakwestionował stanowisko organów administracji publicznej w zakresie wykładni art. 75 ust. 3 pkt 3 u.d.o. W swoim uzasadnieniu sąd podkreślił, że zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy błędnie przyjęły, iż prawo do ochrony dóbr osobistych, w tym kultu pamięci o osobie zmarłej, nie obejmuje prawa do dostępu do dokumentacji administracyjnej związanej z dowodem osobistym osoby zmarłej. Sąd zaznaczył, że taka interpretacja prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia praw osób bliskich, uniemożliwiając im realizację ich uprawnień wynikających z ochrony dóbr osobistych. W uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu stwierdził, że organy administracji publicznej powinny przyjąć, że wnioskodawca, powołując się na kult pamięci o osobie zmarłej, spełnia przesłanki wykazania interesu prawnego w dostępie do dokumentacji zgromadzonej w kopercie dowodowej. Sąd wskazał, że skarżący dostarczył niezbędne dowody potwierdzające pokrewieństwo z osobą, której dokumentacja dotyczy, w tym odpisy aktów stanu cywilnego swoich wstępnych, co w sposób jednoznaczny potwierdzało istnienie

¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 I 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 468/21, LEX nr 3353020.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 I 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 469/21, LEX 3428164; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 XII 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 476/21, LEX nr 3458813.

jego interesu prawnego. W szczególności sąd podkreślił, że prawo do kultywowania pamięci o osobie zmarłej zostało wielokrotnie uznane w orzecznictwie jako dobro osobiste podlegające ochronie na gruncie art. 23 i art. 24 k.c. W ocenie WSA we Wrocławiu nie budziło zatem wątpliwości, że interes prawny wnioskodawcy w dostępie do dokumentacji wynikał z norm prawa materialnego, a jego wykazanie było wystarczające do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o udostępnienie danych¹⁹.

Błędna wykładnia przepisów ustawy o dowodach osobistych oraz art. 23 i art. 24 k.c., przyjęta przez WSA w Krakowie, a następnie powielona w orzecznictwie WSA we Wrocławiu, doprowadziła do sytuacji, w której organ drugiej instancji, kierując się zasadą legalizmu oraz koniecznością zapewnienia jednolitości wykładni prawa, podjął decyzję o wniesieniu skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie²⁰.

2. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie udostępnienia dokumentacji dowodowej

Wniesienie przez Wojewodę Dolnośląskiego skarg kasacyjnych w omówionych powyżej wyrokach przyczyniło się do podjęcia kluczowego rozstrzygnięcia w sprawie prawidłowego interpretowania przepisów. W wyrokach wydanych 13 grudnia 2023 r.²¹ NSA przyjął jednolitą linię orzecniczą.

W wyroku rozpatrującym skargę kasacyjną NSA uznał, że zawiera ona usprawiedliwione podstawy. Kluczową kwestią, którą należało rozstrzygnąć, było naruszenie przepisów u.d.o., w szczególności art. 75 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 3. Przepisy te regulują dostęp do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi, który jest możliwy wyłącznie na uzasadniony wniosek podmiotu legitymującego się interesem prawnym. W związku z tym w sprawie powstała konieczność precyzyjnego zdefiniowania pojęcia interesu prawnego i odróżnienia go od interesu

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 395/21, LEX nr 3456730. Zob. też wyrok SA w Lublinie z 26 I 2021 r., sygn. akt I ACa 799/19, LEX nr 3121276; wyrok SA w Warszawie z 19 IX 2018 r., sygn. akt VI ACa 595/17, LEX nr 2593593.

²⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 395/21, op. cit.

²¹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 XII 2023 r., sygn. akt II OSK 1883/22, LEX nr 3655889; sygn. akt II OSK 1762/22, LEX nr 3655894; sygn. akt II OSK 517/23, LEX nr 3655935.

faktycznego. Zdaniem sądu interes prawny musi mieć podstawę w normie prawa materialnego i być sprawdzalny obiektywnie. Musi być on indywidualny, konkretny, aktualny, rzeczywisty, a nie tylko hipotetyczny. Oznacza to, że nie wystarczy samo subiektywne przekonanie wnioskodawcy o potrzebie uzyskania dokumentacji – konieczne jest wykazanie, że wnioskowane dokumenty są niezbędne do realizacji prawnie chronionych uprawnień lub obowiązków. Interes prawny ma zatem znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego²². Orzecznictwo sądowe jednoznacznie wskazuje, że interes faktyczny występuje wtedy, gdy podmiot ma pewne uzasadnione zainteresowanie w uzyskaniu określonej informacji, ale nie może wskazać konkretnej normy prawnej, która przyznawałaby mu uprawnienie do jej uzyskania. Kluczową różnicą między interesem prawnym a interesem faktycznym jest istnienie normy prawnej przyznającej ochronę danej sytuacji prawnej. Sąd podkreślił, że skarżący wskazywali dotychczas jako podstawę prawną swojego interesu art. 23 k.c., który reguluje ochronę dóbr osobistych, w tym kult pamięci osoby zmarłej. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie uznał, że prawo do kultywowania pamięci zmarłego przodka jest samoistnym dobrem osobistym, jednak ochrona takiego dobra przysługuje wyłącznie w przypadku jego zagrożenia lub naruszenia, co wynika z art. 24 k.c.²³ Istnienie dobra osobistego nie jest równoznaczne z interesem prawnym w rozumieniu przepisów o dostępie do dokumentacji urzędowej. W konsekwencji samo posiadanie dobra osobistego, jakim jest kult pamięci osoby zmarłej, nie daje podstawy do żądania dostępu do dokumentów związanych z dowodem osobistym przodka. Istnienie dobra osobistego jest bowiem kwestią faktu, natomiast interes prawny ma wynikać z prawa, a nie z faktu. Wnioskodawca musi więc wykazać, że posiadanie takich dokumentów jest niezbędne do ochrony jego prawa.

Sąd zauważył, że samo powołanie się na art. 23 i art. 24 k.c. nie dowodzi powstania okoliczności wskazujących na zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego wnioskodawcy. W związku z tym brak jest podstaw do

²² M. Romańska, *Art 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, s. 242; wyroki NSA z: 13 IV 2021 r., sygn. akt II OSK 3263/20, LEX nr 3265962; 29 XI 2018 r., sygn. akt II OSK 10/17, LEX nr 2597355; 22 XI 2017 r., sygn. akt II OSK 9/17, LEX nr 2468196; 26 VII 2016 r., sygn. akt II OSK 286/16, LEX nr 2102258; 9 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2644/14, LEX nr 2083561.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 II 2011 r., sygn. akt V CSK 256/10, LEX nr 794581.

przyznania dostępu do wnioskowanej dokumentacji. Podkreślono również, że prawo do kultu pamięci osoby zmarłej nie rodzi konkretnych uprawnień, które mogłyby być realizowane w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie NSA odniósł się również do ogólnych zasad dostępu do dokumentacji urzędowej, wskazując, że ustawodawca nie przewidział w u.d.o. szczególnych regulacji dotyczących dostępu do dokumentacji związanej z dowodami osobistymi osób zmarłych przez ich krewnych. W przeciwieństwie do ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego²⁴, która przewiduje szczegółowe zasady dostępu do aktów stanu cywilnego w zależności od stopnia pokrewieństwa, u.d.o. nie różnicuje sytuacji bliskich i dalszych krewnych. W związku z tym dostęp do dokumentacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wykazanego interesu prawnego. Ponadto podkreślono, że koperta dowodowa może zawierać dokumenty innych osób, a ich udostępnienie może prowadzić do naruszenia ochrony danych osobowych i dóbr osobistych osób trzecich. W związku z tym konieczne jest wyważenie interesów krewnych osoby zmarłej z ochroną prywatności innych osób. Sąd zwrócił uwagę na konieczność uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę w sposób precyzyjny, aby uniknąć sytuacji, w których dostęp do dokumentacji byłby przyznawany w sposób arbitralny lub prowadziłby do kolizji interesów różnych członków rodziny zmarłego. W ocenie sądu organy administracji działały zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem prawa. W związku z tym NSA uchylił wyroki sądów pierwszej instancji i oddalił skargi skarżących, podkreślając, że brak wykazania interesu prawnego stanowi wystarczającą przesłankę do odmowy dostępu do dokumentacji. W konsekwencji decyzje organów administracji zostały uznane za prawidłowe, a zarzuty skargi kasacyjnej okazały się uzasadnione²⁵.

Podsumowanie

Z perspektywy problematyki udostępniania dokumentacji związanej z dowodem osobistym wyrok NSA stanowił kluczowe i ostateczne rozstrzygnięcie istniejących dotąd wątpliwości interpretacyjnych, odnoszących się zarówno do przepisów Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r.

²⁴ Ustawa z dnia 28 XI 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 594).

²⁵ Wyrok NSA z 13 XII 2023 r., sygn. akt II OSK 1883/22, op. cit.

o dowodach osobistych, jak i do zastosowania art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego jako podstawy prawnej żądania dostępu do dokumentacji urzędowej. Dotychczasowa niejednolita i często błędna praktyka organów administracji publicznej, oparta na nieprecyzyjnym rozumieniu zakresu ochrony dóbr osobistych (w tym szczególnie kultu pamięci osoby zmarłej) oraz obowiązujących procedur administracyjnych, skutkowałą wydawaniem decyzji *de facto* niezgodnych z literą prawa.

W swoim orzeczeniu NSA wyraźnie wskazał, że wnioski o udostępnienie dokumentacji związanej z dowodem osobistym muszą być każdorazowo poddawane starannej weryfikacji, zarówno pod względem legitymacji materialnoprawnej podmiotu wnioskującego, jak i istnienia interesu prawnego, który znajduje zakotwiczenie w obowiązujących przepisach prawa materialnego. NSA zaakcentował również konieczność ścisłego przestrzegania zasad ochrony danych osobowych oraz dóbr osobistych, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętym modelu wykładni przepisów, uwzględniającym standardy konstytucyjne i unijne.

Wydanie przedmiotowego orzeczenia przyczyniło się do uporządkowania praktyki administracyjnej i nałożenia na organy obowiązku stosowania bardziej rygorystycznych kryteriów oceny wniosków, co w założeniu ma służyć ochronie praw jednostek oraz realizacji zasady legalizmu. Jednak, z uwagi na stosunkowo niedawne wydanie wyroku, w praktyce administracyjnej wciąż można zaobserwować przypadki kontynuowania wcześniejszych, nieprawidłowych praktyk, polegających na udostępnianiu dokumentacji na zasadach obowiązujących przed wydaniem rozstrzygnięcia przez NSA²⁶. Niemniej obserwuje się stopniowe dostosowywanie praktyki organów do nowej linii orzeczniczej, czego efektem jest coraz większa trudność w uzyskaniu dostępu do dokumentacji dotyczącej dowodu osobistego, w szczególności w przypadkach, które dotychczas uznawane były za wystarczająco uzasadnione do udostępnienia danych osobowych²⁷.

²⁶ Zob. decyzja Urzędu Miejskiego w Cybince z dnia 3 VII 2024 r., znak sprawy: SOC-II.5345.1.24.2024; decyzja Urzędu Miasta i Gminy w Osieku z dnia 12 XII 2024 r., znak sprawy: SO.5345.18.2024.RS; decyzja Burmistrza Słubic z dnia 21 II 2025 r., znak sprawy: USCISO.5345.4.2025.JP.

²⁷ Zob. decyzja Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 27 IX 2023 r., znak sprawy: SO.5345.753.2023; decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 3 X 2024 r., znak sprawy: SA-DO-I.5345.100.2024; decyzja Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 17 X 2024 r., znak sprawy: SO.RDO.5345.4.118.2024.XV; decyzja Wójta Gminy Dębica Kaszubska z dnia 28 I 2025 r., znak sprawy: RA.5345.5.1.2025.BM; decyzja Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dnia 13 II 2025 r., znak sprawy: SO.5345.2.1.2025.

BIBLIOGRAFIA

- Grablis K., *Więzi rodzinne a problematyka dóbr osobistych*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2021, t. 28, s. 27–44.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „*Przegląd Sądowy*” 2018, nr 4, s. 7–41.
- Maciejko W., Art. 72, w: *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Nodżak A., Art. 75, w: *Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, pod red. G. Krawica, Warszawa 2021, s. 250–252.
- Nowakowski T., *Więź rodzinna jako dobro osobiste – uwagi na tle krytycznych wypowiedzi doktrynalnych*, „*Przegląd Sądowy*” 2021, nr 3, s. 86–99.
- Obrębski M., *Ochrona dóbr osobistych związanych z osobami zmarłymi w świetle orzecznictwa*, w: *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, pod red. J. Gołaczyńskiego et al., Wrocław 2015, s. 653–667.
- Romańska M., Art. 28, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyki, Warszawa 2019, s. 242.
- Rudak O., *Udostępnienie dokumentacji dowodu osobistego a kult pamięci zmarłego*, „*Czasopismo Lege Artis*” 2021, nr 42, s. 7–18.
- Tokarz K., *Więzi rodzinne – definicja, funkcjonowanie i status w systematyce dóbr osobistych polskiego prawa cywilnego*, „*Państwo i Prawo*” 2023, nr 10, s. 142–157.
- Wojciszke A., *Katalog dóbr osobistych w świetle przepisów konstytucji i kodeksu cywilnego*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2000, nr 2, s. 659–672.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Jiří Vodička, *Transforming Czech cities into green cities: Legal frameworks for urban biodiversity and heat management* (Przekształcanie miast czeskich w zielone miasta. Ramy prawne dla miejskiej bioróżnorodności oraz ochrony przed upałami¹), „The Lawyer Quarterly” 2024, vol. 14, no. 4, s. 497–508

Jiří Vodička w swoim artykule postawił tezę, że Czechy należą do państw, które w Europie są najbardziej dotknięte zmianami klimatu. Wydawałoby się, że społeczeństwo czeskie, mieszkające w centralnej części kontynentu europejskiego, w umiarkowanym klimacie, nie będzie tak narażone na globalne ocieplenie, jak państwa basenu Morza Śródziemnomorskiego (m.in. Hiszpania, Portugalia i Włochy), gdzie pożary i susze przyczyniają się do ryzyka pustynnienia tamtejszych terytoriów. Autor zwrócił jednak uwagę, że od 1960 r. średnia temperatura w Czechach wzrosła o 2,2 stopnia Celsjusza. Obserwuje się nasilenie powodzi, czego przykładem była powódź z roku 2024, a miasta czeskie stają się wyspami ciepła. Dla Czechów jest to dlatego dotkliwe, że wskaźnik urbanizacji zbliża się do 75%. Zdaniem J. Vodički czeskie miasta nie są przygotowane na wzrost temperatur, głównie dlatego, że rozbudowywane były w chłodniejszych stuleciach.

W Republice Czeskiej przyjęto Strategiczne ramy rozwoju do 2030 r. (Strategický rámec Česká republika 2030), Plan wdrożenia ram strategicznych do 2030 r. (Implementační plán Strategického rámce Česká republika 2030) oraz Strategię polityki środowiskowej do 2030 r. z perspektywą do 2050 r. (Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050). Kolejno opracowano dokumenty strategiczne w określonych obszarach, w szczególności: Strategię adaptacji do zmian klimatu (Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR), plany gospodarowania wodami Dunaju, Łaby i Odry (np. Plán pro zvládnání povodňových rizik v povodí Odry), Strategię ochrony przed skutkami suszy na lata 2023–2027 (Koncepte ochrany před následky sucha 2023–2027), Strategię ochrony bioróżnorodności na lata 2016–2025 (Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025), Program ochrony przyrody na lata 2020–2025 (Státní program ochrany přírody a krajiny ČR pro období 2020–2025), Strategię zapobiegania nielegalnemu zabijaniu i otruwaniu wolno żyjących zwierząt na lata 2020–2030

¹ Autor użył wyrażenia *heat management*. W języku polskim bardziej odpowiednio wydaje się tłumaczenie nie dosłowne (*zarządzanie ciepłem*), lecz bardziej fachowe, jak *ochrona przed upałami*.

(Národní strategie řešení nelegálního zabíjení a otrav volně žijících živočichů v České republice 2020–2030), Plan zwalczania nielegalnego obrotu chronionymi gatunkami zwierząt i roślin do roku 2028 (Akční plán pro potírání nelegálního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin do roku 2028), Plan obniżenia emisji (Národní program snižování emisí), Politykę ochrony klimatu (Politika ochrany klimatu v ČR).

J. Vodička odniósł się do strategii polityki środowiskowej oraz ochrony bioróżnorodności. Jego zdaniem dokumenty strategiczne nie ujmują w sposób kompleksowy bioróżnorodności biologicznej w miastach. Jednak – jak napisał – istnieje możliwość wykorzystania istniejących przepisów do wzmocnienia ochrony w tym zakresie. Ogólne ramy daje ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1992 r. (Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny, č. 114/1992 Sb.). Z powodu jednak nieprecyzyjnych regulacji nie nadaje się – zdaniem Autora – do zastosowania w sposób kompleksowy na obszarach miejskich. Kolejne akty normatywne to ustawa wodna z 2001 r. (Zákon o vodách a o změně některých zákonů, č. 254/2001 Sb.) oraz ustawa o lasach z 1995 r. (Zákon o lesích a o změně některých zákonů, č. 289/1995 Sb.).

Najlepszą jednak podstawę do uwzględnienia potrzeb w zakresie bioróżnorodności w gminach miejskich daje – zdaniem Autora – prawo budowlane z 2021 r. (Stavební zákon, č. 283/2021 Sb.). Jako cel planowania przestrzennego uznaje się bowiem stworzenie warunków zrównoważonego rozwoju (§ 38 ust. 1 prawa budowlanego). Wymogi te uwzględniane być powinny w planach zagospodarowania przestrzennego i w ocenach oddziaływania na środowisko, na przykład dla wyznaczenia korytarzy ekologicznych. Dodatkowo w § 10 ust. 1 pkt c ustawy zdefiniowano „ekologiczną infrastrukturę”, co ułatwia wprowadzenie jej elementów do planowania przestrzennego.

Następnym punktem rozważań J. Vodička jest ochrona przed upałami. Zaznaczył on, że w czeskiej strategii adaptacji do zmian klimatu uwzględniono na przykład ograniczenie użycia soli drogowej, powodującej m.in. usychanie drzew. Jak w poprzednich fragmentach tekstu za najważniejszy akt normatywny Autor uznał prawo budowlane. Daje ono bowiem instrumenty ograniczania tzw. wysp ciepła. W dalszej części artykułu wspomniał o miejskich i regionalnych planach adaptacji do zmian klimatu. Pochwalił plan dla kraju libereckiego (Akční plán adaptace na změnu klimatu v podmínkách Libereckého kraje). Faktycznie jest to rozbudowany dokument, w którym zawarto część opisową oraz 11 załączników.

Konkludując, trzeba zaznaczyć, że tekst *Transforming Czech cities into green cities: Legal frameworks for urban biodiversity and heat management* stanowi jedynie ogólne wprowadzenie do tematyki, przydatne, ale pozbawione nowatorskiego charakteru, pełniące funkcję teoretycznego streszczenia, bez odwołania do konkretnych przykładów. Dla czytelnika zagranicznego będzie jednak pożyteczną wskazówką, co do dalszych poszukiwań badawczych. Nie będzie to zawsze łatwe, gdyż Autor podawał tytuły dokumentów urzędowych w tłumaczeniu na język angielski i nawiązał jedynie do wybranych.

Karol Dąbrowski*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.3.51.10>

* 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.

Jana Prchalová, *Právní úprava ochrany před invazními druhy rostlin a živočichů v ochraně přírody* (Prawne regulacje ochrony przyrody przed inwazyjnymi gatunkami roślin i zwierząt), „Právnické listy” 2024, č. 1, s. 28–33

Artykuł J. Prchalovej poświęcony jest prawnym aspektom ochrony przyrody przed inwazyjnymi gatunkami roślin i zwierząt. Autorka zaznaczyła, że wśród gatunków nierodzimych część jest inwazyjna i ta rodzi problemy, ponieważ wyraźnie negatywnie oddziałuje na gatunki rodzime, w szczególności przenosząc choroby, powodując szkody gospodarcze, zagrażając różnorodności biologicznej i ekosystemowi. J. Prchalová podała szacunki, wedle których ok. 12 tys. gatunków w Europie to gatunki nierodzime, a spośród nich 10–15% to gatunki inwazyjne. W Czechach są to między innymi: barszcz Mantegazziego, niecierpek gruczołowaty, rdestowiec ostrokończysty, jenot azjatycki, nutria amerykańska, szop praczy, wizon ametykański (norka amerykańska), czebaczek amurski, karaś srebrzysty i niektóre gatunków raków.

W prawie czeskim kwestię gatunków inwazyjnych regulują przepisy krajowe i unijne. Republika Czeska została objęta prawodawstwem unijnym, w tym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych, jak i rozporządzeniem Rady (WE) nr 708/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo. Wprowadzenie przepisów unijnych nastąpiło na mocy ustawy z 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z implementacją przepisów Unii Europejskiej w sprawie inwazyjnych nierodzimych gatunków (Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, č. 364/2021 Sb.). Autorka zaznaczyła, że rozporządzenie unijne opiera się na konwencji o różnorodności biologicznej (Úmluva o biologické rozmanitosti, č. 134/1999 Sb.), którą to umowę Republika Czeska podpisała 4 czerwca 1993 r.

J. Prchalová streściła „krok po kroku” postanowienia rozporządzenia nr 1143/2014, podając m.in. definicje gatunku obcego (art. 3 pkt 1), inwazyjnego gatunku obcego (art. 3 pkt 2) itd. Za ważną część prawa unijnego uznała rozporządzenia wykonawcze dotyczące wykazu inwazyjnych gatunków obcych uznanych za stwarzające zagrożenie dla Unii Europejskiej. Wspomniała też o przepisach przejściowych, które pozwalają niekomercyjnym właścicielom zwierząt domowych zatrzymać je do naturalnego końca życia tych zwierząt (art. 31).

W czeskim prawodawstwie krajowym podstawowa jest ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1992 r. (Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny, č. 114/1992 Sb.). Zgodnie z jej § 5 ust. 4 rozprzestrzenianie gatunku nierodzimego jest możliwe wyłącznie za pozwoleniem organu ochrony przyrody. Wyjątki dotyczą na przykład roślin na obszarze zabudowanym gmin, gdzie w praktyce chodzi na przykład o drzewa ozdobne, jak również terenów leśnych, gdy wprowadzenie nierodzimych gatunków jest zgodne z planem urządzania lasów, co dotyczy na przykład daglezi lub modrzewia. Wyjątki nie odnoszą się do parków narodowych, rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000.

W związku z wdrażaniem regulacji unijnych dotyczących gatunków obcych i inwazyjnych gatunków obcych dodano do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu §§ 13a–13l. Chodzi na przykład o wydawanie zezwoleń dotyczących gatunków obcych w celu prowadzenia badań naukowych. Przepisy czeskie – wskutek implementacji prawa unijnego – są więc analogiczne do polskich.

Oprócz tego odnośnie do gatunków obcych znajdują – zdaniem Autorki – zastosowanie inne przepisy omawianej ustawy. Na przykład, gdy chodzi o działania zaradcze, przywołała § 62 i następne. Unormowano w nich między innymi środki poprawy środowiska przyrodniczego. Organy ochrony przyrody są uprawnione bowiem do samodzielnego zastosowania takich środków (§ 68 ust. 3) – w domyśle: usunięcia inwazyjnego gatunku obcego z nieruchomości.

W konkluzji J. Prchalová zaznaczyła, że Czechy nie mają zbyt wielu doświadczeń w realizacji w praktyce przepisów o gatunkach obcych. Oszacowano za to szkody, jakie wiążą się z obecnością inwazyjnych gatunków obcych. Sam koszt skutecznej regulacji w tym zakresie (kontroli itp.) szacuje się na ponad 250 mln koron rocznie.

Zaletą komentowanego tekstu jest jego sumaryczny i przeglądowy charakter, wadami zaś – brak uporządkowania narracji, gdyż Autorka „skacze” między przepisami czeskimi a unijnymi, zbytnia ogólnikowość oraz rażący brak literatury przedmiotu i nawiązań do orzecznictwa.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.3.51.11>

* 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.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z konferencji „Między estetyką a rzeczywistością”, Poznań, 22–23 maja 2025 r.

W dniach 22 i 23 maja 2025 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się druga edycja konferencji poświęconej tematyce uchwał krajobrazowych, współorganizowana przez Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Tegoroczna konferencja nosiła tytuł „Między estetyką a rzeczywistością” i zgromadziła szerokie grono uczestników, a wśród nich przedstawiciele administracji publicznej, architektów, urbanistów, prawników oraz specjalistów zajmujących się ochroną dziedzictwa kulturowego i reklamą zewnętrzną. Wydarzenie stanowiło okazję do pogłębionej dyskusji nad kształtowaniem współczesnej przestrzeni miejskiej, w szczególności w kontekście jej estetyki, zwalczania chaosu reklamowego oraz wyzwań prawnych z tym związanych. Konferencja została objęta patronatem honorowym przez Prezydenta Miasta Poznania, Politechnikę Poznańską oraz poznański Oddział Towarzystwa Urbanistów Polskich.

Pierwszy dzień konferencji poświęcony był zagadnieniom kształtowania współczesnej przestrzeni publicznej. Konferencję uroczyście otworzyła Zastępczyni Prezydenta Miasta Poznania Natalia Weremczuk, która w swoim wystąpieniu podkreśliła znaczenie partnerstwa między władzami miejskimi a środowiskami naukowymi i eksperckimi. W swoim przemówieniu zwróciła uwagę na konflikt wartości, jaki często towarzyszy planowaniu przestrzennemu, w ramach którego z jednej strony występuje dążenie do estetyzacji przestrzeni, a z drugiej – wolność gospodarcza i interesy właścicieli nieruchomości oraz nośników reklamowych. Wskazała również na konieczność edukacji społecznej oraz wysłuchiwanie głosu środowisk akademickich, które mogą stać się ambasadorami nowych idei w urbanistyce. Z ramienia gospodarzy gości powitała Prodziekan do spraw badań i internacjonalizacji Wydziału Prawa i Administracji UAM dr Martyna Kusak, podkreślając interdyscyplinarny charakter wydarzenia i dziękując za zaangażowanie wszystkim jego współtwórcom, w tym Zakładowi Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji UAM, Wydziałowi Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania, patronom honorowym oraz prelegentom.

W ramach pierwszego panelu, prowadzonego przez Zastępcę Architekta Miasta ds. Ochrony Krajobrazu Tobiasza Wichnowskiego, uczestnicy wysłuchali referatu

prof. dr. hab. inż. arch. Piotra Marciniaka (Politechnika Poznańska) pt. *Elewacje wczoraj i dziś. Techniki cyfrowe we współczesnych realizacjach architektonicznych*, którego autor przedstawił rozwój rozwiązań architektonicznych w zakresie elewacji. Prezentacja obejmowała przegląd historycznych i współczesnych realizacji, z uwzględnieniem wpływu reklamy i technologii cyfrowych – w tym instalacji LED oraz tzw. fasad cyfrowych – na wygląd i funkcję budynków. Ważnym elementem wystąpienia było także omówienie podstawowej siatki pojęciowej, związanej z tematyką konferencji. Profesor zaznaczył, że szeroko rozumiana reklama, chociaż często jest traktowana jako element negatywnie ingerujący, może być także istotnym nośnikiem wyrazu artystycznego i środkiem komunikacji z mieszkańcami, jeśli tylko zostanie odpowiednio zintegrowana z całokształtem przestrzeni miejskiej. Prelegent podkreślił, że dostępne rozwiązania techniczne same w sobie nie są nacechowane negatywnie czy pozytywnie, gdyż kluczowe znaczenie w tym zakresie ma to, w jaki sposób są wykorzystywane.

Następnie głos zabrała prof. PP dr hab. inż. arch. Agata Gawlak, Dziekan Wydziału Architektury Politechniki Poznańskiej, która w referacie pt. *Estetyka jako wartość w przestrzeni* zawarła refleksje nad pojęciem estetyki jako wartości niemierzalnej i subiektywnej, związanej z percepcją społeczną i kulturowym kontekstem. Zasygnalizowała także istotną rolę psychogeografii w odbiorze przestrzeni miejskiej. Prelegentka zwróciła uwagę na zauważalną zależność pomiędzy ogólną degradacją walorów estetycznych danej okolicy a zwiększoną obecnością nośników reklamowych. W wystąpieniu poruszyła również zagadnienia bieżących wyzwań dla przestrzeni miejskiej, jakimi niewątpliwie są rozwój technologiczny, problem zanieczyszczenia światłem czy kulturowy ślad węglowy. Natomiast w ramach podsumowania swojego wystąpienia podkreśliła, że dbanie o estetykę powinno iść w parze z etycznym podejściem do środowiska.

Drugi panel konferencji, prowadzony przez prof. UAM dr. hab. Sławomira Pawłowskiego, rozpoczął prof. José María Ordeig Corsini z Uniwersytetu Nawarry w Pampelunie z wystąpieniem pt. *Espacios públicos: funcionalidad y estética* (Przestrzenie publiczne: funkcjonalność i estetyka). Prelegent na przykładzie hiszpańskiej Walencji omawiał m.in. problematykę poszukiwania adekwatnych rozwiązań przestrzennych dla zapewnienia swobody przemieszczania się pieszych oraz umożliwienia bezpiecznego i sprawnego ruchu pojazdów mechanicznych. Prezentacja dotyczyła funkcjonalnego i estetycznego planowania układów komunikacyjnych, skwerów i parków oraz ich wpływu na życie miejskie i zachowania mieszkańców.

Kolejną prelegentką była Anna Biskup, reprezentująca Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania, która wygłosiła referat pt. *Integracja przestrzeni i technologii (podsumowanie cyklu debat o reklamie cyfrowej)*. Celem wystąpienia była ewaluacja wielu spotkań poświęconych tej tematyce. Prelegentka podkreśliła, że obecność cyfrowych nośników reklamowych w przestrzeni publicznej wzbudza zarówno entuzjazm ze względu na swój potencjał technologiczny, jak i obawy dotyczące ich wpływu na estetykę, środowisko oraz jakość życia w mieście, wobec czego konieczna jest refleksja nad tym, jak samorządy gminne powinny kształtować politykę przestrzenną w tym obszarze. W tym miejscu zwróciła uwagę na fakt nieadekwatności przepisów ustawy krajobrazowej do bieżących wyzwań oraz na konieczność wdrożenia nowego podejścia legislacyjnego, które nie ograniczałoby

się jedynie do regulacji w zakresie fizycznej formy nośników, ale obejmowałoby również normy dotyczące dynamicznych treści, zasięgu ich oddziaływania oraz zintegrowanej urbanistyki cyfrowej.

Następnie referat wygłosił prof. UAM dr hab. Maciej Kruś LL.M. Wystąpienie pt. *Problematyka regulacji dot. reklamy cyfrowej* miało na celu ukazanie, że obecna regulacja ustawowa dotycząca uchwał krajobrazowych nie uwzględnia w odpowiednim stopniu problematyki reklam cyfrowych. W konsekwencji gminy oddolnie starają się wdrażać narzędzia pozwalające na odpowiednie kształtowanie przestrzeni publicznej również w tym zakresie. Prelegent przedstawił przykłady wprowadzania zasad i warunków sytuowania nośników cyfrowych na poziomie lokalnym, odwołując się m.in. do poznańskiej uchwały krajobrazowej, w której umieszczono definicję tzw. citylightu. Wskazał również na możliwość pośredniego wprowadzania ograniczeń w sytuowaniu reklamy cyfrowej poprzez inne narzędzia służące ochronie zabytków. Konkludując swoje wystąpienie, Profesor wskazał, że uchwały reklamowe powinny móc normować kwestie związane z reklamą cyfrową oraz, co za tym idzie, mieć szersze możliwości reagowania i działania prewencyjnego w związku z tzw. zanieczyszczeniem światłem.

Ostatni (trzeci) panel pierwszego dnia konferencji poprowadziła mgr inż. arch. Alicja Bogalecka-Pabisiak, Kierowniczka Oddziału Uchwały Krajobrazowej Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania. Pierwszym prelegentem tego panelu był Dyrektor Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków w Lublinie dr Hubert Mącik, który wygłosił referat pt. *Historyczne reklamy jako przedmiot ochrony konserwatorskiej w kontekście uchwał krajobrazowych*. W wystąpieniu przedstawił, z jakimi trudnościami wiąże się funkcjonowanie w przestrzeni miejskiej nośników, które choć wpisują się w definicje tablic i urządzeń reklamowych, mają również charakter obiektów historycznych. Prelegent omówił to, w jaki sposób konserwator zabytków może dążyć do ochrony obiektów o historycznym czy zabytkowym znaczeniu, przy jednoczesnym poszanowaniu wartości, jaką stanowi ład przestrzenny. Podkreślił, że w podejmowaniu działań mających na celu poprawę estetyki przestrzeni nie można pomijać sentymentalnej wartości obiektów.

Pierwszy dzień konferencji zakończyło wystąpienie dr inż. arch. Ewy Balanickiej pt. *Przestrzeń publiczna jako dobro wspólne*. W swoim referacie prelegentka zaprezentowała wyniki przeprowadzonych przez siebie badań dotyczących percepcji piękna przestrzeni publicznej Szczecina. Badania społeczne jakościowe, obejmujące rozmowy z mieszkańcami miasta, pozwoliły na sformułowanie wniosku, iż piękno jest stałym i istotnym aspektem percepcji przestrzeni publicznej, który wiąże się z jej funkcjonalnością i sposobem zagospodarowania. Autorka referatu wskazała także, że dla tworzenia pięknych przestrzeni publicznych istotny jest kontekst i otoczenie danego miejsca. Zachęciła również do refleksji nad tym, w jaki sposób należy kształtować i chronić przestrzeń publiczną w obliczu świadomości, że jest ona dobrem wspólnym.

Drugi dzień konferencji skoncentrowany był na prawnych i praktycznych aspektach egzekwowania przepisów uchwał krajobrazowych. Prelegentów i zgromadzonych gości powitali Zastępczyni Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury UMP mgr inż. arch. Magdalena Mazurkiewicz-Sobczyk oraz prof. UAM dr hab. Maciej Kruś LL.M., którzy zaakcentowali, że aby uchwały krajobrazowe mogły

realnie wpływać na poprawę jakości przestrzeni miejskiej, konieczna jest skuteczna egzekucja ich postanowień.

Pierwszy panel drugiego dnia konferencji, prowadzony przez prof. UAM dr. hab. Macieja Krusia LL.M., otworzyło wystąpienie Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu Marcina Karpińskiego pt. *Doświadczenia z działalności organu nadzorczego dot. wdrożenia noweli krajobrazowej*. Prelegent przedstawił, z jakimi wyzwaniem mierzy się organ nadzoru w ramach postępowań administracyjnych podejmowanych w celu usunięcia nośników reklamowych mających status tymczasowych obiektów budowlanych. W praktyce wiążą się one z licznymi trudnościami, gdyż nierzadko właścicielom tablic i urządzeń reklamowych zależy na tym, aby móc wykorzystywać nośniki w sposób dotychczasowy, pomimo wejścia w życie uchwały krajobrazowej, nakazującej ich dostosowanie do nowych warunków.

Drugą prelegentką była Zastępczyni Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury UMP mgr inż. arch. Magdalena Mazurkiewicz-Sobczyk, która w referacie pt. *Tymczasowe obiekty budowlane w orzecznictwie organów AAB* szczegółowo omówiła, czym są tymczasowe obiekty budowlane, jakie zadania stawiają przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz jakie mają znaczenie dla przestrzeni publicznej. Wskazała, że ich sytuowanie wiąże się z wieloma ryzykami, m.in. z powstawaniem obiektów o niskiej jakości wykonania i niskiej wartości estetycznej, z degradacją cennych krajobrazowo terenów oraz z zanieczyszczaniem środowiska wynikającym z niewłaściwego montażu lub demontażu. Podkreśliła jednak, że tymczasowe obiekty budowlane mogą mieć także pozytywny odbiór z uwagi na ich potencjał kulturalny i ekonomiczny, dzięki którym mogą stanowić odpowiedź na dynamicznie kształtujące się potrzeby mieszkańców.

Następnie w wystąpieniu pt. *Egzekucja TOB w praktyce UM Krakowa* Zastępczyni Dyrektora Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa mgr inż. arch. Magdalena Bartnik zachęciła do zintensyfikowania działań na rzecz przywracania ładui przestrzennego poprzez zwalczanie nadmiernej obecności tymczasowych obiektów budowlanych. Prelegentka przedstawiła krakowskie statystyki dotyczące zjawiska, a następnie na przykładzie konkretnych obiektów zaprezentowała przykłady dobrych praktyk organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Ostatnim prelegentem pierwszego panelu był asesor Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu prof. SWPS dr hab. Paweł Daniel, który w referacie pt. *Praktyka postępowania egzekucyjnego dot. noweli krajobrazowej* omówił szczegółowo prawne i praktyczne aspekty związane z wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej za sytuowanie nośników reklamowych w sposób niezgodny z postanowieniami uchwały krajobrazowej. Prelegent zwrócił także uwagę na złożoność środków egzekucyjnych ukierunkowanych na skuteczne egzekwowanie obowiązków wynikających z uchwał reklamowych oraz podkreślił konieczność współdziałania organów administracji i podmiotów administrowanych.

W drugim panelu, moderowanym przez dr Marię Jędrzejczak (UAM), głos zabrala Kierowniczka Oddziału Egzekucji, Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania Dominika Konarska. Wystąpienie pt. *Egzekucja administracyjna jako narzędzie kształtowania wartościowej przestrzeni publicznej* omawiało szczegółowy przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji w zakresie egzekwowania

obowiązków wynikających z uchwał krajobrazowych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków o charakterze pieniężnym. Prelegentka zaprezentowała także przykłady pozytywnego wpływu poznańskiej uchwały krajobrazowej, która w pewnych przypadkach doprowadziła do usunięcia nośników reklamowych bez konieczności zastosowania sankcji administracyjnych.

Następny referat pt. *Egzekucja decyzji konserwatorskich* wygłoszony został przez Zastępcę Dyrektora Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków Urzędu Miasta Poznania mgr. inż. arch. Jacka Maleszkę. Prelegent zaprezentował, w jaki sposób organy ochrony konserwatorskiej podejmują działania na rzecz wprowadzania ładu w przestrzeni publicznej, wskazując przy tym konkretne przykłady skutecznych realizacji na terenie Poznania. Zaakcentował, iż w celu efektywnego wpływania na ład przestrzenny konieczne jest, aby organy ochrony konserwatorskiej konsekwentnie korzystały ze wszystkich dostępnych narzędzi prawnych oraz współpracowały z innymi organami administracji publicznej.

Trzeci panel konferencji poprowadził dr Marcin Princ (UAM). Segment rozpoczęło wystąpienie sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku dr. Krzysztofa Kaszubowskiego pt. *Praktyka egzekucji decyzji w wymiarze kary z tytułu uchwały krajobrazowej*. Referat przedstawiał przebieg postępowania związanego z wymiarem administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej oraz możliwe działania podejmowane na etapie postępowania administracyjnego i następnie sądowoadministracyjnego w sytuacji, w której decyzja organu zostanie zakwestionowana. Prelegent poruszył również problematykę katalogu środków dowodowych wykorzystywanych w przedmiotowym postępowaniu oraz zagadnienie ponownego karania za tożsame naruszenie.

Kolejny referat pt. *Egzekucja poboru opłaty reklamowej* wygłoszony został wspólnie przez prof. dr. hab. Wojciecha Piątka oraz mgr. Pawła Grobelnego. Prelegenci w pierwszej kolejności nakreślili, czym jest opłata reklamowa i jaki jest jej charakter prawny. Zwrócili uwagę na fakt rzadkiego korzystania przez rady gminy z kompetencji do przyjęcia uchwały w sprawie opłat reklamowych. Następnie omówili różnice pomiędzy opłatą reklamową a administracyjną karą pieniężną za naruszenie obowiązków wynikających z uchwały krajobrazowej. Dalsza część wystąpienia poświęcona została powiązaniom pomiędzy opłatą reklamową a postępowaniem egzekucyjnym w administracji i uwzględniła szczególne cechy tej instytucji. W ramach podsumowania prezentacji prelegenci wskazali, że istnieje potrzeba legislacyjnego doprecyzowania mechanizmu opłaty reklamowej zarówno na etapie powstawania obowiązku, jak i jego egzekucji.

Trzecie wystąpienie wygłosiła Justyna Ganska, reprezentująca Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania. Referat nosił tytuł *Uchwały opłatowe – szanse i zagrożenia dla dużych miast* i koncentrował się na powiązaniach pomiędzy uchwałą krajobrazową a uchwałą opłatową, wskazując, że oba te akty pozytywnie wpływają na zmiany ładu przestrzennego. Prelegentka przedstawiła zarówno zalety, jak i wady opłat reklamowych, wśród których można wymienić trudności organizacyjne związane ze skutecznym poborem opłat oraz obawy o negatywny odbiór społeczny tej instytucji. Omówiła również relację pomiędzy opłatą reklamową a podatkiem od nieruchomości.

Jako ostatnia głos zabrała Aleksandra Serdakowska, reprezentująca Urząd Miejski w Szklarskiej Porębie. W wystąpieniu pt. *Praktyka wprowadzenia i utrzymania uchwały opłatowej w Szklarskiej Porębie* przedstawiła doświadczenia Gminy Szklarska Poręba związane z wprowadzeniem uchwały krajobrazowej oraz uchwały o opłatach reklamowych. Szczególnie istotnym elementem wystąpienia było przedstawienie statystyk dotyczących wysokości wpływów budżetowych z tytułu opłaty reklamowej, spadającej liczby nielegalnych nośników reklamowych oraz liczby decyzji wydawanych w sprawie opłat oraz administracyjnych kar pieniężnych.

Po zakończeniu każdego z paneli konferencyjnych odbywały się panele dyskusyjne. Uczestnicy mieli okazję do zadawania pytań prelegentom oraz do bezpośredniej wymiany doświadczeń. W ramach dyskusji wskazywano na różnice w postrzeganiu omawianej problematyki, a także zgłaszano sugestie dotyczące kształtowania treści uchwał krajobrazowych. Samorządowcy dzielili się przykładami dobrych praktyk oraz wyzwaniem, jakie napotykają w ramach podejmowania prób egzekwowania uchwał reklamowych. Z kolei specjaliści w dziedzinie architektury i reklamy zwracali uwagę na różne aspekty związane z szeroko pojmowaną estetyką przestrzeni publicznej oraz kulturowym i ekonomicznym potencjałem reklamy zewnętrznej. Zarówno tematyka wystąpień, jak i przebieg przeprowadzonych dyskusji podkreślały interdyscyplinarny charakter konferencji, łączący wiedzę i doświadczenia prawników, architektów, urbanistów, konserwatorów zabytków i przedstawicieli branży reklamowej.

Konferencję oficjalnie zamknęli jej organizatorzy, zarówno z ramienia Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania, jak i z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Współtwórcy wydarzenia podziękowali za wkład w organizację przedsięwzięcia, które po raz kolejny zgromadziło wiele osób i podmiotów zainteresowanych zagadnieniem ochrony wartości estetycznych przestrzeni publicznej.

Renata Kamińska*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.3.51.12>

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-6980-1318>, e-mail: srenkam@st.amu.edu.pl.