



Studia Prawa Publicznego

2026 • NR 1 (53)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM



Studia Prawa Publicznego

Sposób cytowania: „Studia Prawa Publicznego”

Redakcja czasopisma

Naukowa Rada Doradcza

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

Rada Redakcji

Redaktor naczelny: Krystyna Wojtczak

Sekretarz: Anna Trela

Redaktor wspomagający: Przemysław Wojtczak

Członkowie Rady Redakcji

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

Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyśko

Redaktorzy językowi

Urszula Jagiełło (język polski)

Rob Pagett (język angielski)

Adres Redakcji

Wydział Prawa i Administracji UAM, Al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań

Collegium Iuridicum Novum, pok. 2.2

tel. +48 61 829 31 60, e-mail: spp@amu.edu.pl,

adres strony internetowej: <http://spp.amu.edu.pl>



Studia Prawa Publicznego

2026 • NR 1 (53)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



WYDAWNICTWO
NAUKOWE

POZNAŃ 2026

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2026



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

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki
EWA WĄSOWSKA

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

Redaktor
MARZENA URBAŃCZYK
Redaktor techniczny i łamanie komputerowe
TREVO – MARTINS

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

Wersja pierwotna czasopisma: elektroniczna

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

Ark. wyd. 12,00. Ark. druk. 12,875
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

MAŁGORZATA POLKOWSKA, <i>Struktura, kompetencje i działalność prawotwórcza Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego</i>	9
MARCIN STRZYMIŃSKI, <i>Nowelizacje Regulaminów Sejmu i Senatu związane ze stanem epidemii i stanami nadzwyczajnymi w latach 2020–2022</i>	29
MACIEJ JURZYŃSKI, <i>Uchylenie czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	53
FILIP PRUSIK-SERBINOWSKI, <i>Szczególne definicje strony postępowania w Prawie budowlanym</i>	73
JULIA PYKAŁO, <i>Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne w świetle nowelizacji ustawy Prawo lotnicze</i>	93
SZYMON BRZozowski, <i>Karalność usiłowania w polskim prawie karnym w świetle koncepcji trafu prawnego</i>	113

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

KRYSTIAN WASILEWSKI, <i>Publicznoprawna certyfikacja w obszarze kultury fizycznej jako instrument realizacji zadań publicznych – analiza na przykładzie sportów sylwetkowych</i>	139
--	-----

III. Z ORZECZNICTWA

MARTA ZALEWSKA, AGNIESZKA URBAN, <i>Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 27 lutego 2025 r., sygn. akt I USKP 97/24 (glosa częściowo krytyczna)</i>	155
--	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Anna Barczak, <i>Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego</i> , Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2025 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	171
---	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

- Susan Rockey, *The age imbalance in the duty solicitor scheme: exploring the role of solicitors qualifying examination costs and criminal legal aid policy* (Dysproporcja wieku adwokatów uczestniczących w systemie dyżurów adwokackich: analiza roli kosztów egzaminów kwalifikacyjnych dla adwokatów oraz polityki pomocy prawnej w sprawach karnych), „International Journal of the Legal Profession” 2025, vol. 32, iss. 3 (opr. MONIKA KĘPA) 179
- Samuel L. Bray, *Remedies in the officer removal cases* (Środki zaradcze w sprawach odwołania funkcjonariuszy), „Journal of Legal Analysis” 2025, vol. 17 (opr. MONIKA KĘPA) 182

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- Report from Chambers of Commerce – 4th International Conference Understanding institutional diversity: *Challenges for the chamber of commerce ecosystem*, November 20th, 2025 (online edition) (by TOMASZ DOROŻYŃSKI, PIOTR MARCINIAK, IVÁN MEDINA) 185

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

MALGORZATA POLKOWSKA, <i>The structure, competencies and law-making activities of the International Civil Aviation Organization</i>	9
MARCIN STRZYMIŃSKI, <i>Amendments to the Standing Orders of the Sejm and the Senate related to the state of epidemic and states of emergency in 2020–2022</i>	29
MACIEJ JURZYŃSKI, <i>Annulment of registration for permanent or temporary residence in the light of decisions of administrative courts</i>	53
FILIP PRUSIK-SERBINOWSKI, <i>Special definitions of a party to proceedings in Construction Law</i>	73
JULIA PYKAŁO, <i>Civil liability for damage caused by unmanned aerial vehicles in the light of the amendment to the Aviation Law</i>	93
SZYMON BRZOZOWSKI, <i>Punishability of attempt in Polish Criminal Law in the light of the concept of legal luck</i>	113

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

KRYSTIAN WASILEWSKI, <i>Public-law certification in the field of physical culture as an instrument for the performance of public tasks – an analysis based on physique sports</i>	139
---	-----

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

MARTA ZALEWSKA, AGNIESZKA URBAN, <i>Gloss on the Supreme Court Judgment of 27 February 2026 Case Ref. No. I USKP 97/24 (partially critical)</i>	155
---	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Anna Barczak, <i>Local government climate policy: a guide for local government</i> , Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2025 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	171
---	-----

Review of foreign law journals

Susan Rockey, <i>The age imbalance in the duty solicitor scheme: exploring the role of solicitors qualifying examination costs and criminal legal aid policy</i> , "International Journal of the Legal Profession" 2025, vol. 32, iss. 3 (by MONIKA ΚΕΡΑ)	179
Samuel L. Bray, <i>Remedies in the officer removal cases</i> , "Journal of Legal Analysis" 2025, vol. 17 (by MONIKA ΚΕΡΑ)	182

V. REPORTS AND INFORMATION

Report from Chambers of Commerce—4th International Conference Understanding institutional diversity: <i>Challenges for the chamber of commerce ecosystem</i> , November 20th, 2025 (online edition) (by TOMASZ DOROŻYŃSKI, PIOTR MARCINIAK, IVÁN MEDINA)	185
--	-----

I. ARTYKUŁY

Małgorzata Polkowska*

Struktura, kompetencje i działalność prawotwórcza Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

The structure, competencies and law-making activities of
the International Civil Aviation Organization

Abstract. This article concerns the International Civil Aviation Organization (ICAO) as the administrator and legislator for international civil aviation. Aviation is largely international in nature. It could not expand without global uniformity of regulations, standards, and procedures for air navigation. The ICAO's structure and tasks, as defined by the 1944 Chicago Convention on the Elimination of Civil Aviation, ensure access to air transport in a peaceful and safe manner. The regulations that constitute the organization serve this purpose. These are not only international treaties but also technical annexes, the aim of which is to harmonise the rules of air navigation.

These annexes are created by the Air Navigation Commission and recommended to the ICAO Council for approval. The standards and recommendations contained in the ICAO technical annexes (in whole or in part) are incorporated into the national laws of many States Parties to the Convention. They cover a range of issues such as aviation personnel licensing, air traffic, airports, flight operations, and the transport of dangerous goods. They are among the most important international regulations created for the States Parties to the Chicago Convention, and their proper implementation and application guarantees aviation safety. The ICAO's legislative functions are largely limited to highly technical issues of an apolitical nature, while its legislative objectives are largely determined by technical progress in the field of aviation. The requirements for compliance with ICAO regulations are flexible enough to address the economic and technical issues that each member state may face.

* War Studies University, Warsaw, Poland | Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6633-2222>, e-mail: m.polkowska@akademia.mil.pl.

Keywords: ICAO – Air Navigation Commission – technical annex – aviation law – standards and recommended practices

Wprowadzenie

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization, ICAO) jest wyspecjalizowaną agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych utworzoną przez państwa w 1944 r. w celu administrowania i zarządzania żeglugą powietrzną opisaną w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.¹ Wizją ICAO jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju globalnego systemu lotnictwa cywilnego, natomiast misją – pełnienie funkcji globalnego forum dla państw w zakresie międzynarodowego lotnictwa cywilnego². ICAO opracowuje polityki i standardy, przeprowadza audyty zgodności, takie jak USOAP³ i USAP⁴, dotyczące najnowszych zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, prowadzi dochodzenia i analizy, wspiera i buduje potencjał transportu lotniczego poprzez współpracę państw członkowskich i zainteresowanych stron. Obecne cele strategiczne ICAO to wspieranie i umożliwianie funkcjonowania globalnej sieci transportu lotniczego, która spełnia lub przewyższa potrzeby rozwoju społecznego i gospodarczego oraz potrzeby globalnych przedsiębiorstw i pasażerów w zakresie łączności, jak również przewidywanie i zarządzanie prognozowanym podwojeniem globalnych zdolności transportu lotniczego do 2030 r. bez nadmiernego narażania bezpieczeństwa, wydajności, komfortu i efektywności środowiskowej systemu⁵.

ICAO ustanowiła pięć kompleksowych celów strategicznych, wśród których najważniejszym jest bezpieczeństwo. Podstawowym zadaniem organizacji jest poprawa bezpieczeństwa globalnego lotnictwa cywilnego; ten cel strategiczny koncentruje się przede wszystkim na

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago 7 XII 1944 r. (Dz.U. 1959 Nr 35, poz. 212 ze zm.), dalej „konwencja chicagowska” lub „konwencja”.

² R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, Cham 2014, s. 415.

³ Universal Safety Oversight Audit Programme – audyt w zakresie bezpieczeństwa lotniczego.

⁴ Universal Security Audit Programme – audyt dotyczący ochrony w lotnictwie cywilnym.

⁵ Szerzej: <https://www.icao.int/vision-and-mission-2025> (dostęp: 23 X 2025).

zdolnościach państwa w zakresie nadzoru regulacyjnego. Służy mu globalny plan bezpieczeństwa lotniczego (GASP⁶), który określa m.in. główne działania organizacji na trzy lata. Kolejnymi celami strategicznymi ICAO są: wydajność i skuteczność nawigacji lotniczej (zwiększenie przepustowości i wydajności globalnego systemu lotnictwa cywilnego), wzmocnienie globalnego bezpieczeństwa i ułatwień w lotnictwie cywilnym, rozwój gospodarczy transportu lotniczego (promowanie rozwoju solidnego i ekonomicznie opłacalnego systemu lotnictwa cywilnego) oraz ochrona środowiska (minimalizacja wpływu działalności lotnictwa cywilnego na środowisko)⁷.

Niezwykle ważnym zadaniem ICAO jest współpraca ze 193 państwami członkowskimi⁸ i grupami branżowymi w celu osiągnięcia konsensusu w sprawie tworzenia międzynarodowych norm i zalecanych praktyk w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz polityki promującej bezpieczny, wydajny, ekonomicznie zrównoważony i odpowiedzialny środowiskowo sektor lotnictwa cywilnego⁹. Te standardy i zalecane praktyki, ujęte jako załączniki do konwencji chicagowskiej, są uważane za najważniejsze prawo tworzone przez organizację.

Oprócz swojej podstawowej działalności polegającej na budowaniu konsensusu w zakresie międzynarodowych programów SARP¹⁰ oraz polityki państw członkowskich i branży lotniczej, a także wielu innych priorytetów i programów, ICAO koordynuje również pomoc państw i budowanie potencjału, by wspierać liczne cele rozwoju lotnictwa; opracowuje globalne plany koordynacji wielostronnych działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa i nawigacji lotniczej; monitoruje i sporządza sprawozdania dotyczące wielu wskaźników wydajności sektora transportu lotniczego; monitoruje zdolność państw członkowskich w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem i ochroną lotnictwa cywilnego. ICAO przedstawia globalnej społeczności lotniczej kompleksowy przegląd rocznych programów, działań i osiągnięć organizacji. Działania te służą realizacji strategicznych celów i zadań ICAO określonych w konwencji chicagowskiej (art. 44). Celem artykułu jest przedstawienie struktury ICAO oraz odpowiedzi na następujące

⁶ Global Aviation Safety Plan.

⁷ Szerzej zob. <https://www.icao.int/strategic-objectives> (dostęp: 23 X 2025).

⁸ Zob. <https://www.icao.int/about-icao/member-states> (dostęp: 23 X 2025).

⁹ Por. art. 44 konwencji chicagowskiej.

¹⁰ Standards and Recommended Practices – standardy i rekomendowana praktyka (art. 37 konwencji chicagowskiej).

pytania: (1) Czy i w jaki sposób organizacja wypełnia swoją funkcję administracyjną i legislacyjną w kontekście zapewniania światowego bezpieczeństwa lotniczego? (2) Czy przy tworzeniu prawa organizacja zachowuje apolityczność?

Przy pisaniu artykułu wykorzystano metodę badawczą polegającą na analizie źródeł prawa, zwłaszcza konwencji chicagowskiej wraz z załącznikami. W artykule przywołano publikacje krajowe (w tym konferencyjne) i zagraniczne, a także akty źródłowe, w tym te powstałe w samej organizacji.

1. ICAO jako globalny organ zarządzający

ICAO jest organizacją w pełni upoważnioną do przyjmowania wszelkich niezbędnych norm międzynarodowych w celu ujednoczenia na całym świecie procedur technicznych i bezpieczeństwa, które są tak istotne dla międzynarodowej żeglugi powietrznej. Nie ma potrzeby tworzenia żadnej innej organizacji światowej, która zajmowałaby się tymi problemami. Z kolei w dziedzinie gospodarki i polityki w odniesieniu do lotnictwa potrzeba utworzenia organizacji międzynarodowej pozostaje niezaspokojona – konwencja nadała ICAO bardzo ograniczone uprawnienia gospodarcze, które mają głównie charakter administracyjny i doradczy. ICAO nie ma uprawnień do ustalania lub kontrolowania stawek, przydzielania tras ani kontrolowania częstotliwości operacyjnych lub przepustowości¹¹. Organizacja została utworzona przez państwa i podporządkowuje się woli swoich członków. Ma możliwość wywierania wpływu, ale nie może zmusić żadnego państwa-strony do działania sprzecznego z jego interesem narodowym¹². Państwa mogą działać w organizacji wyłącznie za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Najprostsza definicja „zarządzania”, która może odnosić się do dziedziny lotnictwa, to proces podejmowania decyzji i proces, w ramach którego decyzje są (lub nie są) wdrażane. ICAO to organizacja techniczna spoza sfery polityki międzynarodowej. Wzrost międzynarodowego terroryzmu, ataków zbrojnych i sabotażu oraz przechwytywanie samolotów

¹¹ M.P. Rizzo, *The Chicago Convention (1944)*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023.

¹² S. Zajas, *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 4(101), s. 48.

cywilnych sprawiły jednak, iż organizacja była angażowana w spory międzynarodowe. I tak na przykład ICAO w obliczu terroryzmu, w tym lotniczego, stała się głównym narzędziem ustanowienia międzynarodowego prawa lotniczego i przepisów zapewniających bezpieczeństwo lotnicze¹³.

Tradycyjnie ICAO koncentrowała się na opracowywaniu i przyjmowaniu traktatów, norm i zalecanych praktyk oraz innych przepisów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego, pozostawiając ich wdrażanie zasadniczo w gestii państw członkowskich. Od lat 90. XX wieku nastąpiła zmiana paradygmatu w stosunku do tego modelu wraz z przełomową decyzją o uruchomieniu audytów USOAP i USAP. Ich wyniki wskazują nie tylko na potrzebę przyjęcia przepisów dotyczących bezpieczeństwa, ale także na pilniejszą potrzebę ich egzekwowania i wdrażania. ICAO objęła wówczas wiodącą rolę jako organ, na forum którego toczyły się dyskusje na temat regulacji ekonomicznych międzynarodowego lotnictwa cywilnego; w zakresie bezpieczeństwa lotniczego odpowiedziała na wyzwania ze strony Amerykanów i Europejczyków, wprowadzając program nadzoru bezpieczeństwa ICAO; przejęła również inicjatywę Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych – IATA¹⁴ w zakresie zmiany konwencji warszawskiej na temat zasad odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego z 1929 r.¹⁵ oraz konwencji montrealskiej¹⁶ i konwencji o plastycznych materiałach wybuchowych (1991 r.¹⁷). ICAO nieustannie angażowała się w ich nowelizację, a w odniesieniu konwencji montrealskiej miało to znaczenie zarówno dla lotnictwa komercyjnego, jak i dla całej społeczności międzynarodowej¹⁸.

¹³ J. Huang, *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*, Leiden 2009, s. 157.

¹⁴ International Air Transport Association. Zob. M. Musi, *International Air Transport Association*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, op. cit.

¹⁵ Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12 X 1929 r. (Dz.U. 1933 Nr 8, poz. 49).

¹⁶ Konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego sporządzona w Montrealu dnia 28 V 1999 r. (Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235).

¹⁷ Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania z dnia 1 III 1991 r. (Dz.U. 2007 Nr 135, poz. 948).

¹⁸ D. MacKenzie, *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010, s. 381.

2. Zgromadzenie Ogólne ICAO

Jak już wspomniano, część II konwencji chicagowskiej z 1944 r. dotyczy powołania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Większość badaczy uważa ją za pierwszą organizację lotniczą na świecie, jednak pierwszeństwo w tym zakresie należy przyznać CINA¹⁹. Kwestie dotyczące ICAO są uregulowane w rozdziałach VII–XIII konwencji chicagowskiej, obejmujących łącznie 23 artykuły. Aby ICAO mogła pełnić swoją funkcję, otrzymała odpowiednie uprawnienia i pełną osobowość prawną, o ile jest to zgodne z prawem krajowym państw (art. 47 konwencji chicagowskiej).

Najważniejszymi organami ICAO są Zgromadzenie i Rada. Uprawnienia ICAO, o których mowa w art. 44 konwencji, dzielą się na quasi-legislacyjne (Zgromadzenie Ogólne może zmieniać konwencję i umowy), sądowe (sąd rozstrzygający różne spory między państwami-stro-nami), techniczne (ograniczenia dotyczące przepisów regulujących żeglugę), administracyjne i nadzorcze (aby nie dochodziło do dyskryminacji między państwami)²⁰.

ICAO zrzesza państwa-strony konwencji. Warto zauważyć, że nie bez powodu w nazwie organizacji znajduje się termin „międzynarodowe lotnictwo”. W porównaniu z CINA zrzesza ona o wiele więcej państw i zajmuje się znacznie szerszym zakresem zagadnień, tworząc tym samym dość rozbudowane struktury. Zgromadzenie pełni funkcję ustawodawczą, a Rada wykonawczą. Podczas czwartej sesji Zgromadzenia ustalono, że siedzibą organizacji będzie Montreal, a 14 kwietnia 1951 r. podpisano umowę z Kanadą. ICAO ma wiele biur regionalnych, m.in. w Bangkoku (Tajlandia), Nairobi (Kenia), Paryżu (Francja), Kairze (Egipt), Meksyku (Meksyk), Limie (Peru) i Dakarze (Senegal). Międzynarodowy charakter organizacji potwierdza między innymi fakt, że podpisała ona umowę z ONZ (art. 64 i art. 65 konwencji)²¹.

Początkowo Zgromadzenie Ogólne zbierało się na corocznych sesjach. W 1954 r. organ ten zatwierdził zmianę art. 48 konwencji chicagowskiej, a od 1956 r. posiedzenia plenarne odbywają się co trzy lata. Zgodnie z konwencją każde państwo ma jeden głos (art. 48b).

¹⁹ Commission Internationale de la Navigation Aérienne.

²⁰ M. Polkowska, *Dyplomacja w przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2020, s. 95.

²¹ M. Milde, *Chicago Convention at Sixty – Stagnation or Renaissance?*, „Annals of Air and Space Law” 2004, vol. 29, s. 443–445.

Uprawnienia i obowiązki Zgromadzenia są określone w art. 49 konwencji chicagowskiej w dość ogólny sposób. Zasadniczo Zgromadzenie może rozpatrywać wszelkie sprawy wchodzące w zakres działalności ICAO, które nie zostały wyraźnie przekazane Radzie²². Artykuły 48 i 49 konwencji chicagowskiej przyznają Zgromadzeniu prawa i obowiązki jako organowi suwerennemu. Zgromadzenie zwoływane jest przez Radę (w wybranym przez siebie terminie i miejscu) co najmniej raz na trzy lata. Ponadto Rada może zwołać nadzwyczajne posiedzenie Zgromadzenia w wybranym przez siebie terminie i miejscu. Posiedzenia takie mogą być zwoływane na wniosek co najmniej 1/5 całkowitej liczby państw-stron konwencji skierowany do sekretarza generalnego. Każde państwo ma jeden głos i takie samo prawo do reprezentacji na posiedzeniach Zgromadzenia. Delegaci z danego kraju mogą być wspomagani przez doradców technicznych, którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach, ale nie mają prawa głosu. Uchwały posiedzenia są przyjmowane zwykłą większością głosów.

Przeważająca część decyzji Zgromadzenia jest podejmowana większością głosów oddanych po stwierdzeniu kworum składającego się z większości państw-stron. Inna formuła głosowania ma zastosowanie do trzech rodzajów decyzji Zgromadzenia. Przyjęcie propozycji zmiany konwencji wymaga 2/3 głosów Zgromadzenia. W wykonywaniu swoich funkcji Zgromadzenie ICAO jest wspierane przez komitety i komisje powoływane na czas trwania sesji Zgromadzenia²³.

Powołanie innych komisji, takich jak Komisja Techniczna, Komisja Prawna i Komisja Gospodarcza, zależy od charakteru konkretnego porządku obrad Zgromadzenia. Po powołaniu Komisja Gospodarcza składa sprawozdania dotyczące kwestii związanych z żeglugą lotniczą, a Komisja Techniczna – dotyczące problemów związanych z publicznym i prywatnym międzynarodowym prawem lotniczym. Wszystkie państwa-strony mają prawo do reprezentowania się w tych komisjach i komitetach przez członka swoich delegacji²⁴.

²² A. Manin, *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Autorité mondiale de l'air*, Paris 1970, s. 297.

²³ International Civil Aviation Organization, *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the International Civil Aviation Organization*, wyd. 6, Montréal 2008, https://www.icao.int/sites/default/files/2025-02/7600_8ed.pdf.

²⁴ T. Buergenthal, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York 1969, s. 6–7.

Komitet Prawny (Legal Committee) składa się z ekspertów mianowanych jako przedstawiciele państw. Państwa mogą wysyłać konsultantów technicznych i ekonomicznych na posiedzenia Komitetu w celu doradzania ekspertom prawnym. Komitet Prawny ma własne procedury działania i zwołuje posiedzenia w zależności od celu, głównie przed konferencjami dyplomatycznymi przygotowującymi projekty tekstów konwencji. Komitet ma swojego przewodniczącego, a do pomocy – personel prawny ICAO²⁵. Każde państwo członkowskie może uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu. Czasami posiedzenia organizowane są w różnych miejscach na świecie.

ICAO utrzymuje swoje biura regionalne, aby zapewnić koordynację działań i jak największe wsparcie państwom członkowskim. Każde biuro regionalne jest odpowiedzialne za obsługę państw-sygnatariuszy, do których jest akredytowane, oraz za utrzymywanie kontaktów z państwami niebędącymi stronami umowy.

3. Rada ICAO

Najważniejszą rolę w organizacji odgrywa Rada ICAO²⁶, która początkowo składała się z 21 państw; obecnie w Radzie reprezentowanych jest 36 państw i są wybierane do Rady na trzyletnią kadencję. Zgodnie z art. 50 Rada jest stałym organem podlegającym Zgromadzeniu. Określa ona kierunki prac ICAO, przyjmuje międzynarodowe normy i zalecenia oraz wprowadza je do załączników technicznych. Przyjęcie międzynarodowych norm i zalecanych praktyk (SARP) wymaga większości 2/3 głosów wszystkich członków Rady (obecnie: 24 głosy), w rzeczywistości tylko w nielicznych wyjątkowych przypadkach normy są przyjmowane przez Radę jednomyślnie. SARP są wiążące, chyba że zostaną przyjęte przez większość umawiających się państw.

Wybory do Rady zostały podzielone na trzy części (art. 50 konwencji chicagowskiej): państwa mające największy wpływ na transport lotniczy (tzw. część I); państwa niewybrane w pierwszej części, ale mające największy udział w dostarczaniu sprzętu dla międzynarodowego lotnictwa wspierającego nawigację lotniczą (część II) oraz państwa niewybrane

²⁵ L. Weber, *International Civil Aviation Organization. An Introduction*, The Hague 2007, s. 5.

²⁶ I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*, Warszawa 2019, s. 139.

w pierwszej i drugiej części, ale gwarantujące reprezentację wszystkich głównych regionów geograficznych w Radzie²⁷. W części III znajdują się także tzw. grupy rotacyjne reprezentujące najczęściej państwa z sąsiednich regionów. Zasada reprezentacji regionalnej ma również zastosowanie do innych wyborów w ICAO, tj. przewodniczącego Rady ICAO i członków Komisji Żeglugi Powietrznej (ANC). Państwo, które wygrywa wybory w danym trzyleciu, jest również liderem swojej grupy, a jego rolą jest zapewnienie odpowiedniej współpracy i koordynacji państw w zakresie kwestii omawianych w Radzie ICAO. Bardzo często państwa w ramach swoich grup rotacyjnych przygotowują własne stanowiska na sesje Rady i spotykają się w państwie przewodniczącym, aby omówić bieżące problemy Rady. Zazwyczaj grupy rotacyjne działają na podstawie porozumień, które szczegółowo określają zasady współpracy, finansowanie biura w ICAO, kolejność rotacji oraz zasady mianowania zastępców, doradców i pracowników administracyjnych biura w ICAO²⁸.

Zgodnie z art. 51 konwencji chicagowskiej Rada wybiera swojego przewodniczącego na okres trzech lat z prawem do ponownego wyboru. Przewodniczący nie ma prawa głosu. Rada wybiera spośród swoich członków jednego lub kilku wiceprzewodniczących, którzy zachowują prawo głosu, zastępując przewodniczącego. Przewodniczący nie musi być wybierany spośród przedstawicieli członków Rady, jednakże jeśli jeden z przedstawicieli członków Rady zostanie wybrany na przewodniczącego, jego miejsce w Radzie uznaje się za wolne, a państwo, które reprezentował, mianuje nowego przedstawiciela. Do obowiązków przewodniczącego należy m.in. zwoływanie posiedzeń Rady, wykonywanie w imieniu Rady powierzonych mu przez nią funkcji oraz współpraca z sekretarzem generalnym ICAO i Komisją Żeglugi Powietrznej.

Decyzje Rady wymagają zgody większości jej członków. Rada może przekazać uprawnienia w konkretnej sprawie komitetowi złożonemu z jej członków. Od decyzji komitetu Rady każde zainteresowane państwo-strona może odwołać się do Rady (art. 52 konwencji chicagowskiej). Każde państwo-strona może uczestniczyć, bez prawa głosu, w rozpatrywaniu przez Radę i jej komitety wszelkich kwestii, które mają szczególny wpływ na jego interesy. Żaden członek Rady nie może głosować podczas rozpatrywania przez Radę sporu, w którym jest stroną.

²⁷ M. Podraza, S. Kubas, *Wybory do Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – aktualna perspektywa*, w: *Prawo lotnicze i kosmiczne w opinii młodych naukowców*, pod red. M. Polkowskiej, Warszawa 2025, s. 51.

²⁸ R. Abeyratne, op. cit., s. 571.

Funkcje Rady zostały podzielone przez ustawodawcę na obowiązkowe (art. 54 konwencji) i fakultatywne (art. 55 konwencji)²⁹. W Radzie działa kilka komitetów i komisji. Niektóre z nich mają charakter stały (liczba przedstawicieli jest różna i zależy od historycznego składu członkowskiego, ustalana przez przewodniczącego na początku trzyletniej kadencji), inne nie zostały utworzone w konkretnym celu i nie mają określonych zadań do wykonania. Komitet Transportu Lotniczego (ATC) składa się ze wszystkich przedstawicieli Rady i jej podlega. Miał on zajmować się kwestiami gospodarczymi, jednak państwa członkowskie od początku nie chciały wyrazić zgody na interwencję ICAO w kwestiach eksploatacji statków powietrznych. Inne komitety/komisje to m.in.: Komitet Finansowy (FC; finansowanie i budżet organizacji), Komitet ds. Bezprawnej Ingerencji (UIC; bezpieczeństwo), Komitet ds. Zasobów Ludzkich (HRC; administracja i rekrutacja), Komitet ds. Stosunków z Krajem Gospodarzem (RHCC; immunitety i przywileje przedstawicieli), Komisja ds. Współpracy Technicznej (TCC) zajmująca się problemami wsparcia technicznego w dziedzinie lotnictwa cywilnego dla krajów rozwijających się, ściśle współpracująca z UNDP (Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), oraz Komisja ds. Wspólnego Wsparcia Służb Żeglugi Powietrznej (JSC). Każdy komitet ma swojego przewodniczącego i wiceprzewodniczących wybieranych przez Radę.

4. Komisja Żeglugi Powietrznej (ANC)

Rozdział X konwencji chicagowskiej składa się z artykułów 56 i 57, które przewidują utworzenie ANC i określają jej obowiązki. Głównym zadaniem ANC jest analiza załączników do konwencji oraz przedstawianie Radzie zaleceń dotyczących ich przyjęcia i zmiany. Członkowie ANC nie reprezentują państw, które ich nominowały; pełnią oni funkcję ekspertów. Ich zadaniem jest opracowywanie i modernizowanie norm transportu lotniczego zawartych w załącznikach technicznych. Rada wybiera ekspertów i przewodniczącego ANC. Przewodniczący ANC jest mianowany przez Radę ICAO na okres jednego roku; pierwszy i drugi wiceprzewodniczący są mianowani przez Komisję na okres jednego roku; komisarze są mianowani przez Radę ICAO na okres trzech lat (art. 56 konwencji chicagowskiej).

²⁹ L. Weber, *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Alphen aan den Rijn 2021, s. 87.

Członkowie Komisji są mianowani na trzyletnią kadencję i mają prawo pracować do końca następnej sesji Zgromadzenia ICAO, podczas której odbywają się wybory do Rady ICAO, a następnie do dnia wyboru nowych członków Komisji przez Radę lub do momentu podjęcia przez Radę lub Zgromadzenie innej decyzji. Członkowie ANC (obecnie 19) są mianowani przez Radę spośród osób zgłoszonych przez państwa członkowskie. Rada może przyjąć lub zmienić normy i procedury (załączniki) większością 2/3 głosów, ale jej decyzje nie są ostateczne. Jeżeli w ciągu trzech miesięcy większość państw zgłosi sprzeciw, załączniki nie zostaną zmienione. Komisja uzyskała w szczególności następujące uprawnienia: rozpatrywanie zmian do załączników do konwencji i rekomendowanie ich Radzie do przyjęcia; powoływanie podkomisji technicznych, w których każde państwo członkowskie może być reprezentowane; przedstawianie Radzie opinii dotyczących gromadzenia i przekazywania państwom-stronom wszelkich informacji, które Komisja uzna za niezbędne dla rozwoju żeglugi powietrznej (art. 57 konwencji chicagowskiej).

Normy i zalecenia zawarte w załącznikach technicznych ICAO (częściowo lub w całości) są uwzględniane w prawie krajowym wielu państw będących stronami konwencji. Nie ma jednak definicji załączników, co powoduje brak jasności i pewności co do charakteru prawnego tych dokumentów. Załączniki do konwencji chicagowskiej nie mają charakteru obowiązkowego. Każde państwo członkowskie ma możliwość (nawet po wejściu w życie załącznika lub jego zmiany) zwolnienia się z obowiązku stosowania tych przepisów. Możliwość zgłaszania różnic przewiduje art. 38 konwencji. Ponadto zobowiązuje on Radę ICAO do powiadamiania pozostałych państw członkowskich o zgłoszonych różnicach. Różnica (dotycząca całego załącznika lub poszczególnych norm i metod) powoduje, że tylko państwo, które ją zgłosiło, jest zwolnione z obowiązku stosowania określonych przepisów. Nie mają one wpływu na moc wiążącą i wejście w życie takich norm i zaleceń w stosunku do innych państw członkowskich. Międzynarodowe normy i metody zalecane przez ICAO stanowią źródło prawa, ale mają inny charakter niż konwencja chicagowska. Niemniej jednak odgrywają one znaczącą rolę w procesie zwiększania bezpieczeństwa i efektywności międzynarodowego lotnictwa cywilnego, zwłaszcza że różnice są stosunkowo rzadkie³⁰.

³⁰ M. Polkowska, *Poland in the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, „Zeitschrift für Luft-und Weltraumrecht” 2014, nr 1.

5. Sekretariat ICAO

Sekretarz Generalny Sekretariatu ICAO kieruje Sekretariatem Generalnym. Składa się on z pięciu biur: Biura Nawigacji Lotniczej (ANB), Biura Transportu Lotniczego (ATB), Biura Współpracy Technicznej (TCB), Biura Spraw Prawnych i Stosunków Zewnętrznych (LEB) oraz Biura Administracji i Usług (ADB). Sekretarz Generalny ICAO jest szefem Sekretariatu i dyrektorem wykonawczym organizacji odpowiedzialnym za ogólne kierowanie Sekretariatem.

Pod ogólnym nadzorem Biura Sekretarza Generalnego (OSG) znajduje się Biuro ds. Planowania Strategicznego, Koordynacji i Partnerstw (SPCP), które koordynuje strategie i priorytety wysokiego szczebla. W szczególności SPCP jest odpowiedzialne za opracowywanie i utrzymywanie planu biznesowego ICAO, planu operacyjnego ICAO, ram zarządzania wydajnością dla przedsiębiorstw, kluczowych wskaźników wydajności przedsiębiorstw oraz rejestru ryzyka. W OSG znajduje się również Biuro ds. Oceny i Audytu Wewnętrznego (EAR) oraz sekcja finansowa (FIN). Globalne Biuro Szkolenia Lotniczego (GAT) przeprowadza oceny organizacji szkoleniowych, odpowiada za opracowywanie kursów szkoleniowych (w tym internetowych) w wielu obszarach lotnictwa w regionach ICAO, takich jak służby żeglugi powietrznej, zarządzanie bezpieczeństwem i ochroną lotów, lotniska oraz rozwój kompetencji szkoleniowych.

ANB zajmuje się polityką ICAO w zakresie przepustowości, wydajności i efektywności lotnictwa we współpracy z podmiotami z branży lotniczej. Prace te są prowadzone w następujących obszarach: polityka i normalizacja, monitorowanie bezpieczeństwa i infrastruktury, analiza bezpieczeństwa i infrastruktury oraz wdrażanie bezpieczeństwa i infrastruktury. ANB kieruje również działaniami ICAO w sytuacjach kryzysowych i awaryjnych. Biuro Prawne (LEB) doradza i pomaga Sekretarzowi Generalnemu, a za jego pośrednictwem Radzie i innym organom ICAO oraz państwom członkowskim w kwestiach konstytucyjnych, administracyjnych i proceduralnych. Biuro prowadzi również badania i analizy w dziedzinie prywatnego i publicznego międzynarodowego prawa lotniczego oraz przygotowuje dokumentację dla sekretariatu Komitetu Prawnego i odpowiednich organów Zgromadzenia i Rady ICAO.

ADB odpowiada za zapewnienie wsparcia administracyjnego wymaganego przez organizację i odgrywa wiodącą rolę w sprawnym i skutecznym zarządzaniu administracją. ADB koncentruje się na kwestiach

związanych z zasobami ludzkimi (rekrutacja międzynarodowych ekspertów terenowych i konsultantów, umowy, szkolenia i budowanie potencjału) oraz sprawach związanych ze stypendiami i z dotacjami. Odpowiada również za kwestie związane z tłumaczeniami. ADB zajmuje się również organizacją spotkań i konferencji, obsługą biurową, zarządzaniem rejestrami i dokumentami oraz administracją publikacjami ICAO (dystrybucja i sprzedaż dokumentów ICAO).

TCB odpowiada za współpracę techniczną i pomoc dla państw. Zajmuje się również tłumaczeniem i dystrybucją wszystkich dokumentów, podręczników, wytycznych i innych publikacji ICAO. TCB realizuje projekty związane z lotnictwem cywilnym. W ramach ICAO, organizacji non-profit, TCB może oferować swoje usługi na najbardziej korzystnych i opłacalnych warunkach oraz gwarantuje ścisłą neutralność, obiektywność i przejrzystość, ponieważ nie reprezentuje żadnych konkretnych interesów krajowych lub handlowych ani interesów żadnego darczyńcy w ogóle. Jego doradztwo opiera się zatem na obiektywnych względach technicznych i finansowych. TCB jest globalnym partnerem w realizacji projektów lotniczych.

6. ICAO – tworzenie prawa

ICAO rozpoczęła działalność w 1947 r. Od tego czasu powstało 19 aneksów zawierających normy i zalecane praktyki, wyjaśniające ogólne zasady określone w konwencji chicagowskiej. ICAO odniosła również duży sukces w opracowaniu wielu publicznych i prywatnych konwencji międzynarodowego prawa lotniczego (odpowiedzialności karnej i cywilnej). Przykładem jest konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r.³¹ Stronami konwencji są 143 państwa³². Tak wysoka liczba państw-stron świadczy o bardzo dużym zaangażowaniu organizacji w ujednoczenie przepisów w zakresie przewozu lotniczego oraz o profesjonalnej współpracy z IATA (Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych) celem znajdowania zwolenników konwencji wśród przewoźników lotniczych państw-stron konwencji i ważności ich ratyfikacji. Nie zawsze jednak organizacja

³¹ Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235.

³² Zob. <https://www.icao.int/secretariat/legal/current-list-of-parties> (dostęp: 12 II 2026).

odnosiła sukcesy w procesie tworzenia prawa. Przykładem konwencji, która choć powstała w rezultacie kompromisu, lecz nie uzyskała ostatecznie szerokiego poparcia, była konwencja rzymska z 1952 r.³³ Konwencja ta została ratyfikowana przez zaledwie 51 państw (Polska jej nie ratyfikowała)³⁴. M. Milde zauważa, iż ICAO nie była w stanie przekonać państw-stron do potrzeby wprowadzenia zmian do konwencji. Problem ten był widoczny po ataku terrorystycznym w USA we wrześniu 2001 r. Chociaż ostatecznie ICAO udało się przygotować w 2009 r. dwa projekty: Konwencji o odszkodowaniach za szkody spowodowane przez statek powietrzny stronom trzecim (Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties) oraz Konwencji o odszkodowaniach za szkody wyrządzone stronom trzecim w rezultacie aktu bezprawnej ingerencji (Convention on Compensation for Damage to Third Parties, Resulting from Acts of Unlawful Interference Involving Aircraft)³⁵, to nie weszły one w życie. Wprawdzie w trakcie konferencji dyplomatycznych, na których państwa ustanawiają nowe ramy prawne, organizacja jest tylko platformą do dyskusji, to niepowodzenie w ratyfikacji konwencji przez państwa częściowo może leżeć po stronie samej organizacji i jej bezsilności w reagowaniu na bieżące problemy i wyzwania regulacyjne. Trudno się zatem nie zgodzić z M. Mildem, który uważa, iż ten kazus jest przykładem stagnacji organizacji, a jednocześnie, że słabość organizacji powoduje, iż nie rozwija się ona i nie ewoluuje w pozytywnym kierunku³⁶. ICAO zajmuje się z powodzeniem kwestiami techniki lotniczej, można je znaleźć w załącznikach technicznych, które państwa łatwiej przyjmują do swoich porządków prawnych. Ze swej natury załączniki są apolityczne, skupiają się na kwestiach bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. Kwestie techniczne, takie jak cyberbezpieczeństwo czy nowe technologie (np. AI) są od kilku lat dyskutowane w ICAO, chociażby podczas ostatniej sesji Zgromadzenia Ogólnego ICAO w 2025 r.³⁷ Świadczy to o otwarciu się organizacji na nowe wyzwania prawne i technologiczne, mające służyć

³³ Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface, ICAO Doc 7364.

³⁴ Por. https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/Rome1952_EN.pdf (dostęp: 21 II 2026).

³⁵ ICAO Doc 9919 oraz ICAO Doc. 9920, <https://www.icao.int/secretariat/legal/current-list-of-parties> (dostęp: 21 II 2026).

³⁶ M. Milde, op. cit.

³⁷ Current practices and Artificial Intelligence enhancements (ICAO A42-WP/401, EX/176,25 VII 2025), <https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/>

zwiększeniu bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej państw. Stań się one być może wkrótce przedmiotem regulacji w załącznikach technicznych. Zatem to one dają szansę ICAO do odegrania ważnej roli w ujednoczeniu prawa na całym świecie. W konsekwencji jurysdykcja ICAO została rozszerzona o takie kwestie, jak licencjonowanie statków powietrznych, certyfikacja zdadności do lotu, rejestracja statków powietrznych, międzynarodowe standardy operacyjne oraz kontrola dróg lotniczych i łączności. Poza bezpieczeństwem i żeglugą ICAO objęła również przewodnictwo w kwestiach ochrony środowiska i bezpieczeństwa, obszarach jurysdykcji, które pierwotnie nie były rozważane podczas opracowywania tekstu konwencji w 1944 r. ICAO stworzyła standardy i zalecane praktyki (SARP), które państwa członkowskie są zobowiązane wdrażać w taki sam sposób. Ponadto konwencja chicagowska stanowi, że „na morzu pełnym obowiązują zasady ustanowione na mocy niniejszej konwencji” (art. 12)³⁸. Ten zakres jurysdykcji, niespotykany w żadnej innej organizacji międzynarodowej, w efekcie czyni ICAO organizacją o znaczeniu i zasięgu globalnym, ponieważ proces decyzyjny ICAO, a co za tym idzie: proces stanowienia prawa, opiera się na uzyskiwaniu rozwiązań kompromisowych³⁹.

Funkcje legislacyjne ICAO ograniczają się w dużej mierze do wysoce technicznych problemów o charakterze apolitycznym. Cele legislacyjne ICAO są determinowane przede wszystkim postępem technicznym w dziedzinie lotnictwa. Wymagania dotyczące zgodności z przepisami ICAO są wystarczająco elastyczne, aby sprostać problemom ekonomicznym i technicznym, z jakimi może się borykać każde z państw członkowskich. Wszystko to składa się na proces legislacyjny zorientowany na konsensus, którego produkt regulacyjny jest dostosowany do technicznych wymagań współczesnego lotnictwa, bez nadmiernego obciążania zasobów ekonomicznych, administracyjnych i technicznych grupy, która podziela zarówno najbardziej zaawansowane koncepcje przemysłowe świata, jak i te najbardziej zacofane⁴⁰.

WP/wp_401_en.pdf; Integrating Artificial Intelligence into ICAO's work programs (ICAO A42-WP/246, EX/106, 29 VII 2025).

³⁸ Art. 12 Reguły lotnicze („Nad pełnym morzem obowiązywać będą reguły ustanowione na podstawie niniejszej Konwencji”).

³⁹ E. Dynia, *Rola ICAO w zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej*, w: *Aktualne problemy prawa lotniczego*, pod red. E. Dyni, P. Ciecickiego, Rzeszów 2015, s. 7.

⁴⁰ M. Polkowska, *Global Governance of Air and Space. Institutions, Law, Management and Policy*, Warszawa 2019, s. 165.

Najważniejsza funkcja legislacyjna ICAO, dotycząca formułowania i przyjmowania międzynarodowych norm i zalecanych praktyk (SARP), została uregulowana w art. 37 konwencji (Międzynarodowe normy i zalecane praktyki). Przepisy techniczne zostały umieszczone w oddzielnych załącznikach do konwencji. Pierwsze zestawy załączników ICAO zostały w dużej mierze przygotowane przez ekspertów Komisji Żeglugi Powietrznej (ANC). W ostatnich latach ich funkcje w coraz większym stopniu przejmowały konferencje żeglugi powietrznej i specjalne panele ekspertów, zwoływane przez ANC w celu rozpatrywania nakładających się problemów technicznych napotykanych podczas opracowywania i stosowania norm SARP. Każde państwo-strona ma prawo uczestniczyć w spotkaniach i konferencjach oraz ma możliwość inicjowania i opracowywania propozycji SARP. Wszystkie propozycje SARP lub ich zmian muszą zostać przedłożone państwom do wglądu po ich rozpatrzeniu przez ANC. Uwagi te są starannie analizowane przez Komisję, zanim ostateczny projekt propozycji SARP zostanie przedłożony Radzie. Ten proces konsultacyjny zmniejsza prawdopodobieństwo przyjęcia norm, którym sprzeciwia się znaczna liczba państw.

Zdecydowana część prac ICAO jest ukierunkowana na aktualizację załączników. Państwa zobowiązały w art. 37 konwencji do przyjmowania SARP. Państwa współpracują ze sobą w celu zapewnienia najwyższego możliwego stopnia jednolitości przepisów, norm, procedur w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszystkich kwestiach, w których taka jednolitość ułatwi i usprawni żeglugę powietrzną.

W konsekwencji art. 38 konwencji stanowi, że to do każdego Umawiającego się Państwa należy decyzja, czy zastosować się do normy międzynarodowej lub czy ją wdrożyć, poprzez wymóg powiadomienia o różnicach we wszystkich przypadkach, w których państwo mogłoby potencjalnie odstąpić od postanowień normy międzynarodowej. Te same wnioski odnoszą się do zalecanych praktyk, ponieważ z definicji nie są one obowiązkowe. Rada ICAO wymaga od państw nie tylko powiadomienia organizacji o różnicach, jakie wystąpią między ich praktykami krajowymi a praktykami określonymi w normie międzynarodowej w dniu wejścia normy w życie, ale także bieżącego informowania organizacji o wszelkich dalszych różnicach, które mogą pojawić się po wejściu normy w życie (art. 38 konwencji).

Oprócz międzynarodowych norm i zalecanych praktyk ogłoszonych jako załączniki do konwencji ICAO wydaje inne przepisy dotyczące

żeglugi powietrznej. Akty te są niższe hierarchicznie od załączników i zawierają materiały regulacyjne, które z różnych powodów nie nadają się do włączenia do załącznika. Najważniejszymi z tych aktów są Procedury Służb Żeglugi Powietrznej (PANS) czy Regionalne Procedury Uzupełniające (SUPPS). Mają one charakter nieobowiązkowy.

Procedura akceptacji załączników technicznych w trakcie ich tworzenia czy modernizacji nie zawsze spotyka się z aktywnym udziałem w tym procesie państw członkowskich. Zatem wydaje się, że najskuteczniejszą metodą weryfikacji tego, czy państwa strony konwencji stosują normy SARP, są audyty ICAO, tj. omówione wcześniej USAP i USOAP. Zadaniem ICAO jest m.in. sprawdzenie, czy państwa są w stanie skutecznie monitorować bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Ważna jest także weryfikacja, czy normy i zalecane praktyki ICAO są stosowane jednolicie na całym świecie. Wykrywanie słabości w przepisach ma na celu ich zmiany, służy zwiększaniu bezpieczeństwa i buduje wzajemne zaufanie we współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami. Organizacja ma tym samym motywować państwa do zwiększania bezpieczeństwa lotniczego w interesie całej społeczności międzynarodowej.

Podsumowanie

ICAO udowodniła, że praworządność wymaga przede wszystkim istnienia systemu normatywnego, charakteryzującego się przejrzystością, stabilnością i autorytetem. Organizacja powołana przez konwencję chicagowską realizuje swoje zadania w sposób zrównoważony, prowadzący do rozwoju globalnego systemu lotnictwa cywilnego. I choć rola prawotwórcza, mająca na celu tworzenie konwencji międzynarodowych na powołanych do tego konferencjach dyplomatycznych z udziałem państw, nie zawsze kończy się sukcesem polegającym na szerokim przyjęciu konwencji przez społeczność międzynarodową, to bardziej skutecznym narzędziem prawnym są załączniki techniczne. Zatem bardzo ważnym zadaniem, którego podjęła się ICAO, jest współpraca z państwami członkowskimi zmierzająca do osiągnięcia konsensusu w sprawie tworzenia międzynarodowych norm i zalecanych praktyk w dziedzinie lotnictwa cywilnego, tak aby mogły być stosowane we wszystkich państwach jednakowo (z możliwością uchylenia się w przypadku istnienia innej normy alternatywnej). Te standardy i zalecane praktyki, ujęte jako załączniki do konwencji chicagowskiej, są

uważane za najważniejsze prawo tworzone przez organizację i czynią z niej wyjątkowego i oryginalnego legislatora, tworzącego prawo wolne od uwarunkowań politycznych, a skupionego na bieżących i aktualnych potrzebach światowego lotnictwa po to, by było bezpieczne i oparte na pokojowej współpracy państw-stron konwencji chicagowskiej. Państwa członkowskie ICAO, stosując przepisy zawarte w załącznikach, zapewniają harmonię krajowych przepisów dotyczących lotnictwa cywilnego z normami światowymi, co z kolei umożliwia bezpieczne i niezawodne wykonywanie operacji lotniczych na świecie. Funkcja monitoringu i kontroli realizowana jest przez programy audytowe ICAO: USAP i USOAP. Przyczyniają się one bezpośrednio do niezbędnych zmian w prawie dokonywanych przez organizację.

BIBLIOGRAFIA

- Abeyratne R., *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, Cham 2014.
- Buerghenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York 1969.
- Dynia E., *Rola ICAO w zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej*, w: *Aktualne problemy prawa lotniczego*, pod red. E. Dyni, P. Ciecickiego, Rzeszów 2015, s. 7–9.
- Huang J., *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*, Leiden 2009.
- Kraśnicka I., *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*, Warszawa 2019.
- MacKenzie D., *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010.
- Manin A., *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Autorité mondiale de l'air*, Paris 1970.
- Milde M., *Chicago Convention at Sixty – Stagnation or Renaissance?*, „Annals of Air and Space Law” 2004, vol. 29, s. 443–471.
- Musi M., *International Air Transport Association*, *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023, s. 311–314.
- Podraza M., Kubas S., *Wybory do Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – aktualna perspektywa*, w: *Prawo lotnicze i kosmiczne w opinii młodych naukowców*, pod red. M. Polkowskiej, Warszawa 2025, s. 51–62.
- Polkowska M., *Dyplomacja w przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2020.
- Polkowska M., *Global Governance of Air and Space. Institutions, Law, Management and Policy*, Warszawa 2019.
- Polkowska M., *Poland in the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2014, nr 1, s. 74–91.

- Rizzo M.P., *The Chicago Convention (1944)*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023, s. 182–185.
- Weber L., *International Civil Aviation Organization. An Introduction*, The Hague 2007.
- Weber L., *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Alphen aan den Rijn 2021.
- Zajas S., *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 4(101), s. 47–60.

Marcin Strzymiński*

Nowelizacje Regulaminów Sejmu i Senatu związane ze stanem epidemii i stanami nadzwyczajnymi w latach 2020–2022

Amendments to the Standing Orders of the Sejm and
the Senate related to the state of epidemic and states of
emergency in 2020–2022

Abstract. This article analyzes the changes introduced to the Standing Orders of the Sejm and Senate of the Republic of Poland between 2020 and 2022, which constituted a response to unprecedented threats to national security—the outbreak of the COVID-19 pandemic and the introduction of a state of emergency on the Polish-Belarusian border. Using a dogmatic legal approach, the study examines the extent to which the new regulations ensured the continuity of the legislative branch’s work. The first part of the study discusses the evolution of regulations enabling parliamentary sessions and votes via electronic means of communication. The procedure for introducing remote meetings in the Sejm, including the role of the Marshal of the Sejm and the Council of Seniors, is analysed in detail, as are the technical aspects of identifying members and system security. Differences are highlighted in the approach taken by the Senate, which adopted similar solutions with some delay. The practice of using the hybrid model, which resulted in longer procedural times, technical issues, and limited parliamentary debate is also discussed. The second part of the article focuses on the amendment to the Sejm’s Standing Orders, passed in the fall of 2021, related to the procedure for considering presidential decrees declaring and extending a state of emergency. The amendment clarified the procedure for debating states of emergency, prohibiting the use of procedural filibustering and clearly defining the majority vote requirements for repealing presidential decrees or granting consent to extend states of emergency. The discussion leads to the conclusion that the changes should be assessed positively, despite certain shortcomings. They not only enabled the parliament to function in crisis conditions but also permanently

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7450-8929>, e-mail: m.strzyminski@uwb.edu.pl.

supplemented the system of Polish parliamentary law with procedures essential for efficiently responding to threats to national security.

Keywords: Standing Orders of the Sejm – Standing Orders of the Senate – state of emergency – epidemic – amendment

Wprowadzenie

Wybuch epidemii koronawirusa w 2020 r. oraz wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenach przy granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. nie tylko wystawiły na próbę sprawność działania Sejmu i Senatu, ale także obnażyły pewne niedoskonałości obowiązujących regulacji, zwłaszcza w kontekście zapewnienia ciągłości pracy i precyzyjnego określenia roli parlamentu w procedurach przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. W konsekwencji doprowadziło to do przyjęcia pakietu nowelizacji Regulaminów Sejmu i Senatu. Ich celem było z jednej strony zapewnienie sprawnego funkcjonowania parlamentu w dobie zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego, a z drugiej doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych. Rozdział XI ustawy zasadniczej poświęcony stanom nadzwyczajnym jedynie w sposób ogólnikowy przewidywał udział Sejmu w procedurze uchylecia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wprowadzenia stanu wojennego bądź wyjątkowego, a także rozpatrywania wniosków dotyczących przedłużenia stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Zmiany regulaminów obu izb, przyjęte w latach 2020–2022, były zatem nie tylko reakcją na sytuacje związane z bezpieczeństwem państwa, ale także próbą uporządkowania kwestii formalnych. Celem artykułu jest analiza wprowadzonych w Regulaminach Sejmu i Senatu zmian w związku z zagrożeniami bezpieczeństwa państwa, ocena nowych przepisów pod kątem ich przydatności oraz omówienie ich zastosowania w praktyce.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”.

1. Charakter prawny i zakres przedmiotowy Regulaminów Sejmu i Senatu

Z ogólnej zasady autonomii parlamentu wynika zasada autonomii regulaminowej, która oznacza, że parlament może samodzielnie decydować o swojej organizacji i trybie pracy na podstawie regulaminu przyjętego w drodze uchwały². Zgodnie z art. 112 Konstytucji RP organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa właśnie regulamin uchwalony przez tę izbę. Ustawa zasadnicza w art. 124 przewiduje, że wspomniany przepis stosuje się odpowiednio do Senatu, zatem obowiązek uchwalenia regulaminu ciąży także na izbie wyższej. Akty te mają charakter wykonawczy w stosunku do postanowień Konstytucji RP, służą uściśleniu jej norm, a nawet wypełnianiu luk w ustawie zasadniczej³. Sąd konstytucyjny, a także przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego wielokrotnie zajmowali się kwestiami związanymi ze statusem regulaminów obu izb parlamentu i ich miejsca w systemie źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 26 stycznia 1993 r. stwierdził, że Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję, który w systemie źródeł prawa stoi zdecydowanie poniżej ustawy zasadniczej⁴. Zakres przedmiotowy regulaminów obu izb przesądza też o tym, że mają one charakter aktów prawa wewnętrznego obowiązującego, więc nie mogą być one źródłem praw i obowiązków obywateli⁵ (dychotomiczny podział na akty prawa powszechnie i wewnętrznym obowiązującym zrewidował P. Sarnecki, wysuwając koncepcję trzeciej gałęzi konstytucyjnego systemu źródeł prawa, czyli przepisy regulaminowe i statutowe⁶). Stąd

² G. Pastuszko, *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5(33), s. 24.

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 653.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 I 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1992, nr 39, poz. 33.

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 214; P. Radziejewicz, *Art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 368.

⁶ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 24. O specyficznym charakterze regulaminów obu izb parlamentu wyczerpująco pisze S. Kubas, *Regulamin Sejmu: problem demokracji*, w: *Ustroje. Historia i współczesność*.

kwestie związane chociażby z obywatelską inicjatywą ustawodawczą (mającą ścisły związek z trybem ustawodawczym) czy immunitetami parlamentarnymi zostały określone w odrębnych ustawach⁷.

Obecnie obowiązujący Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej został przyjęty uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., a wszedł w życie 28 sierpnia 1992 r. Przez 33 lata obowiązywania był on wielokrotnie nowelizowany (ostatnia zmiana w kwietniu 2025 r.) i obecnie składa się z 7 działów i 30 rozdziałów regulujących m.in. postępowanie z projektami ustaw i uchwał w Sejmie, zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów, przebieg posiedzeń Sejmu czy organizację Kancelarii Sejmu.

Kwestie związane ze zmianą Regulaminu Sejmu zostały w nim samym ujęte dość lakonicznie w dwóch artykułach: 203 i 204, w pozostałym zakresie odsyłając do odpowiednich przepisów regulaminu, lecz – jak słusznie zauważa M. Zubik – nie ograniczają się one tylko do art. 36–50⁸. Projekt zmiany Regulaminu Sejmu może zostać wniesiony przez Prezydium Sejmu, Komisję Regulaminową Spraw Poselskich i Immunitetowych lub grupę co najmniej 15 posłów. Tryb rozpatrywania projektów uchwał w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu wykazuje pewne podobieństwo do trybu ustawodawczego poprzez wprowadzenie zasady trzech czytań (co ma utrudnić dokonywanie zmian w przepisach regulaminowych w porównaniu z pozostałymi uchwałami Sejmu⁹), prace w komisjach i głosowanie nad całością projektu, gdzie wymagana jest większość głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów. Po zakończeniu prac uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Regulamin Senatu został przyjęty uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. i wszedł w życie tego samego dnia. Od tamtej pory był on kilkudziesięciokrotnie nowelizowany (ostatnia zmiana w listopadzie 2024 r.) i ma nieco inaczej ujętą systematykę niż regulamin izby niższej – składa się aż z 18 działów, brak jest za to wyodrębnionych rozdziałów. Projekt zmiany Regulaminu Senatu może nastąpić na wniosek Marszałka Senatu, Prezydium Senatu, Komisji

Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu, pod red. M. Grzybowskiego, G. Kucy, P. Mikulego, Kraków 2013.

⁷ Ustawa z dnia 24 VI 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2120); Ustawa z dnia 9 V 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 907).

⁸ M. Zubik, *Art. 204*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szymyła, Warszawa 2018, s. 888.

⁹ *Ibidem*.

Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich lub co najmniej 10 senatorów, a zatem kompetencją taką, inaczej niż w przypadku Sejmu, dysponuje również przewodniczący izby wyższej. Sam tryb zmiany Regulaminu Senatu nie wykazuje żadnych różnic w porównaniu z innymi uchwałami „zwykłymi” podejmowanymi przez izbę wyższą i podobnie jak Regulamin Sejmu jest ogłaszany w Monitorze Polskim.

2. Zmiany w Regulaminach Sejmu i Senatu w związku z epidemią koronawirusa

Charakter zagrożenia epidemicznego, jakie pojawiło się na początku 2020 r., spowodował nagłą potrzebę przemodelowania i przeorganizowania wielu aspektów życia publicznego. Zmiany nie ominęły także polskiego parlamentu. Nieznane dotąd na taką skalę zagrożenie chorobą COVID-19 wymusiło nowelizację regulaminów obu izb, choć na tle innych państw przypadek Polski nie był wyjątkowy. W wielu krajach europejskich parlamenty także zmieniły tryb swojej pracy. W Niemczech na przykład obniżono kworum do 25% ustawowego składu Bundestagu¹⁰, a w norweskim Stortingu zamknięto publiczną galerię i zmniejszono liczbę deputowanych na sali plenarnej do 87¹¹.

Początkowo odpowiedzią parlamentu na wybuch epidemii koronawirusa w Polsce było rozproszenie posłów po różnych salach kompleksu sejmowego, tak aby ograniczyć liczbę kontaktów i potencjalnej transmisji wirusa. Jednak 24 marca 2020 r., w związku z pogorszeniem sytuacji epidemicznej, do Sejmu wpłynął projekt zmian w regulaminie¹². Wnioskodawcy w uzasadnieniu podnosili, że należy podjąć wszelkie możliwe działania, które umożliwią wykonywanie przez Sejm funkcji prawodawczej. Paraliż działalności parlamentu spowodowany na przykład kwarantanną dużej liczby deputowanych mógłby doprowadzić do sytuacji, w której parlament nie tylko *de facto* utraci możliwość

¹⁰ K. Frymark, *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 25 III 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> (dostęp: 11 V 2025).

¹¹ *The Storting constitutes coronavirus special committee*, Stortinget, 16 III 2020, <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-storting-constitutes-coronavirus-special-committee/> (dostęp: 11 V 2025).

¹² Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 286), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8B11D84450498991C1258535005633AB/%24File/286.pdf> (dostęp: 11 V 2025).

stanowienia prawa, w tym procedowania aktów prawnych związanych ze zwalczaniem epidemii, lecz także mógłby stanowić ograniczoną reprezentację obywateli w procesie stanowienia prawa. Argumenty te należy uznać za racjonalne i trafione – w sytuacji gdy istniała realna groźba wyłączenia prac parlamentu, należało podjąć wszelkie możliwe środki, aby zapewnić ciągłość prac Sejmu.

Wnioskodawcy zaproponowali, by w przypadku obowiązywania stanu wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej, epidemii i zagrożenia epidemicznego posiedzenie Sejmu mogło być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Na marginesie należy zauważyć, że autorzy wniosku posługiwali się nieprecyzyjną terminologią, pisząc w uzasadnieniu o stanie zagrożenia epidemiologicznego (podczas gdy ustawa mówi o stanie zagrożenia epidemicznego) oraz o wprowadzeniu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego (podczas gdy ustawa mówi o ich ogłoszeniu). Niezależnie od tych błędów merytorycznych, zgodnie z przedłożonym projektem, decyzję o wykorzystywaniu środków komunikacji elektronicznej podejmowałby Marszałek Sejmu po uzyskaniu opinii Konwentu Seniorów, a samo skorzystanie z nich miałyby charakter fakultatywny – poseł sam decydowałby o tym, czy chce fizycznie pojawić się w budynku parlamentu, czy skorzystać z nowego trybu.

Tego samego dnia, tj. 24 marca 2020 r., projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu. 25 marca wpłynęła autopoprawka, która przewidywała, że uchwała wchodzi w życie z chwilą podjęcia¹³, a 26 marca 2020 r. miało miejsce I, II i III czytanie zakończone głosowaniem nad całością projektu uchwały. Za jego przyjęciem głosowało 250 posłów, przeciw było 104, 14 się wstrzymało¹⁴, a posłowie głosowali rozproszeni po kilkunastu salach na terenie parlamentu. Po raz pierwszy zdalne posiedzenie Sejmu, po zmianie regulaminu, odbyło się 27 marca 2020 r.¹⁵

¹³ Autopoprawka do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 286-A), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/666A46330686429BC12585360047DA4E/%24File/286-A.pdf> (dostęp: 12 V 2025).

¹⁴ Wyniki głosowania nad całością projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu w dniu 26 III 2020 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Glos9.nsf/nazwa/8_16/\\$file/GLOS_8_16.PDF](https://orka.sejm.gov.pl/Glos9.nsf/nazwa/8_16/$file/GLOS_8_16.PDF) (dostęp: 12 V 2025).

¹⁵ *Tarcza antykryzysowa przyjęta. Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu – podsumowanie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 29 III 2020, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=8B2743783E2086E2C125853A0047507E> (dostęp: 12 V 2025).

Przedmiotową uchwałą dodano do regulaminu izby niższej Dział IIIa pod nazwą „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Przewidywał on, że „w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej albo stanu wojennego lub stanu epidemii posiedzenie Sejmu może być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość” (w dalszej części artykułu określanymi jako posiedzenia zdalne). Inaczej zatem niż w projekcie uchwały wyłączono możliwość zdalnych posiedzeń Sejmu w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, o co wnioskował jeden z opozycyjnych klubów parlamentarnych. Uwagę zwraca też przypadkowe uszeregowanie wymienionych stanów nadzwyczajnych, odmienne od tego przyjętego w ustawie zasadniczej.

Decyzję o przeprowadzeniu posiedzenia Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość podejmuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego, co oznacza, że ostatecznie leży ona w całości w rękach przewodniczącego izby. Tym samym wzmocnieniu uległy kompetencje Marszałka Sejmu do ustalania prac izby. Wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych bądź quasinadzwyczajnych nie obliguje Marszałka Sejmu do przeprowadzenia posiedzeń zdalnych. Fakultatywność ta bywała jednak w niektórych przypadkach pozorna, ponieważ Marszałek Sejmu decydował o tym, że na sali plenarnej może przebywać jedynie ustalona liczba posłów z poszczególnych klubów parlamentarnych bądź poselskich. Zmuszało to w istocie deputowanych do udziału w posiedzeniach w sposób zdalny.

Ekstraordynaryjność posiedzeń zdalnych musi być związana z niemożnością zebrania się posłów w budynku Sejmu bądź z trudnościami z zebraniem kworum. W Konstytucji RP tego rodzaju problemy są jednymi z przesłanek umożliwiających wydawanie przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy¹⁶. Na fakultatywność udziału posłów w zdalnym posiedzeniu Sejmu wskazuje też art. 198a ust. 3, który przewiduje, że Kancelaria Sejmu na wniosek zainteresowanych deputowanych zapewnia dostęp do środków technicznych umożliwiających tego rodzaju udział w posiedzeniu. To samo uprawnienie przysługuje m.in.

¹⁶ Art. 234 Konstytucji RP.

Prezydentowi RP, Prezesowi Rady Ministrów, ministrom, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego czy Rzecznikowi Praw Obywatelskich, co jest naturalne, gdyż udział tych osób w toku prac legislacyjnych często bywa konieczny. Za dość istotne przeoczenie należy uznać brak możliwości złożenia takiego wniosku przez przedstawicieli wnioskodawców obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej.

Art. 198b przewiduje, że środki porozumiewania się na odległość muszą gwarantować „możliwość identyfikacji osoby, która z nich korzysta, komunikację w czasie rzeczywistym, w szczególności zabieranie głosu, udział w głosowaniu, składanie wniosków formalnych, a zarazem zapewnia[ć] gwarancję bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego”. W zasadzie wyklucza to używanie prywatnego sprzętu i to na Kancelarii Sejmu spoczywa w aspekcie technicznym odpowiedzialność za niezakłócone przeprowadzenie posiedzeń. Oprócz tego trzeba mieć na uwadze ryzyka techniczne, w tym potencjalną awarię systemów, błędy oprogramowania, przerwy w dostawie prądu, ataki hakerskie itp., które mogą uniemożliwić przeprowadzenie głosowania lub zakłócić transparentność procesu legislacyjnego. Powinno to obowiązywać także służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa (np. Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego) do podjęcia wszelkich możliwych działań prewencyjnych, które ograniczą do minimum możliwość ingerencji zewnętrznej w przebieg prac parlamentarnych. Z brzmienia art. 198b wynika także obowiązek wydania przez Marszałka Sejmu zarządzenia określającego wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, tryb składania wniosku o ich udostępnienie oraz sposób ich dostarczenia posłom oraz innym uprawnionym. Zarządzenie takie zostało wydane 27 marca 2020 r. (następnie było nowelizowane) i m.in. określa szczegółowo tryb składania wniosku o udostępnienie środków komunikacji elektronicznej, sposób jego sformułowania, sposób korzystania przez posłów w czasie obrad ze środków komunikacji elektronicznej (w tym m.in. obserwowanie obrad, zgłoszenie chęci zabrania głosu, złożenie wniosku formalnego, zabranie głosu w debacie poprzez internet, za pomocą maila bądź systemu wideokonferencyjnego)¹⁷.

¹⁷ P. Kędziora, *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2(38), s. 128.

Wprawdzie zgodnie z artykułem 198c ust. 3 posłowie korzystający ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość potwierdzają swoją obecność na posiedzeniu Sejmu poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania, to jednak ze względów praktycznych Marszałek Sejmu na początku obrad zarządził przeprowadzenie głosowania kontrolnego¹⁸, które miało na celu nie tyle sprawdzenie liczby obecnych i zalogowanych parlamentarzystów, co wprost stwierdzenie kworum. Bez wymaganej przez ustawę zasadniczą i Regulamin Sejmu obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, czyli 230, nie można przeprowadzać prawnie wiążących i ważnych głosowań.

Posiedzenia zdalne są równoprawne z posiedzeniami odbywającymi się w sposób tradycyjny. Mówi o tym art. 198a ust. 6, który przewiduje, że do zdalnych posiedzeń Sejmu i jego organów stosuje się odpowiednio pozostałe działy Regulaminu Sejmu I–V (oczywiście z wyjątkiem Działu IIIa). Oprócz tego art. 198c uznaje udział posłów w posiedzeniach z użyciem środków umożliwiających porozumiewanie się na odległość na równi z innymi formami udziału w posiedzeniach i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa. Dotyczy to także posiedzeń komisji lub podkomisji.

Zrównanie posiedzeń standardowych i zdalnych obejmuje także procedurę głosowań (art. 198g), stanowiących bardzo istotny etap prac legislacyjnych. Także one mogą być przeprowadzane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, a samo oddanie głosu w ten sposób jest równoznaczne z oddaniem głosu w trybie art. 188 ust. 2, czyli jest jawne i przeprowadzane przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. Siłą rzeczy nie będzie tutaj konieczne podnoszenie ręki. Za pewne niedopatrzenie ze strony posłów należy uznać brak doprecyzowania w przypadku zaistnienia potrzeby przeprowadzenia głosowania imiennego, które polega na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Zgodnie z art. 198c ust. 2 do posiedzeń zdalnych nie stosuje się przepisu art. 7 ust. 1 zd. 2: „Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń”. Takie rozwiązanie należy uznać za zbędne, gdyż oczywistością jest, że posłowie uczestniczący w sposób zdalny nie mogą zajmować swoich stałych miejsc na sali plenarnej, i trudno właściwie zrozumieć intencje,

¹⁸ Zapis wideo z 9. posiedzenia Sejmu IX kadencji w dniu 31 III 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2020&month=03#A2ECA-3E092E7AC0BC125853B00697536 (dostęp: 13 V 2025).

jakimi kierowali się pomysłodawcy tego przepisu. Wyłączona została przy tym możliwość uczestnictwa w posiedzeniu komisji przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów komisji, a także innych osób.

Jednym z istotnych uprawnień obywateli jest prawo do obserwowania posiedzeń Sejmu w celu zapewniania realizacji zasady jawności posiedzeń. Art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu przewiduje, że posiedzenia Sejmu są jawne, a jawność tę zapewnia się m.in. poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. Aby podkreślić, że zasada jawności będzie nadal w praktyce realizowana, dodano art. 198e, który przewiduje, że „jawność posiedzenia Sejmu zapewnia się w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej”. Należy jednak podkreślić, że przebieg posiedzeń na sali plenarnej, a także posiedzeń komisji i podkomisji był transmitowany za pomocą łączy internetowych także przed wprowadzeniem Działu IIIa, zatem przepis ten należy potraktować jako niekonieczny, wynikający ze zbytniej zapobiegliwości, a może i nadgorliwości parlamentarzystów przygotowujących zmiany w regulaminie.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”. W związku z tym „obserwowanie poprzez transmisję” nie jest tożsame ze „wstępem na posiedzenie”, gdyż to drugie pozwala m.in. na bezpośrednią kontrolę pracy organu, obserwację zachowań parlamentarzystów poza kadrem kamery oraz weryfikację kworum w sposób namacalny. Brzmienie art. 198e wydaje się pozbawiać obywateli ich konstytucyjnego prawa do informacji. Wprowadzenie takich ograniczeń można wprowadzać po spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale w omawianym przypadku nastąpiło ono nie w drodze ustawy, ale aktu wewnętrznego Sejmu. Problem ten jednak dotyczy samej natury Regulaminu Sejmu i Senatu, wielokrotnie omawianego w doktrynie. W tym konkretnym przypadku warto przywołać fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanego w lipcu 2022 r.¹⁹ (a zatem już po zakończeniu stanu epidemii, choć dotyczącego sprawy z 2018 r.). Sędziowie wskazali, że „[a]utonoma

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 VII 2022 r., sygn. akt III OSK 1363/21, CBOSA.

regulaminowa Sejmu nakazuje traktować Regulamin Sejmu jako samodzielny akt wydawany na podstawie Konstytucji i stanowiący akt wykonawczy do niej. W odniesieniu do wstępu na posiedzenie Sejmu RP Regulamin Sejmu pełni rolę analogiczną jak ustawa, mogąc przewidywać ograniczenia wyżej wymienionego prawa". Przyjęcie punktu widzenia NSA w tym konkretnym przypadku należy ocenić jako właściwe.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu przyniosła istotne zmiany w zakresie wystąpień posłów. Zgodnie z art. 198f wystąpienia w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu w trakcie posiedzenia zdalnego uległy znacznemu skróceniu i mogą wynosić maksymalnie 5 minut (w trakcie „zwykłego” posiedzenia czas przewidziany na wystąpienie posła wynosi 15 minut). W obu jednak przypadkach Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na przedłużenie tego czasu. Skróceniu uległ także czas przemówień posłów w dyskusji – z 10 do 3 minut, a przemówień klubowych z 20 do 15 minut. Podczas zdalnego posiedzenia poseł w debacie nad daną sprawą może zabierać głos tylko jeden raz, podczas gdy w debacie nad daną sprawą podczas „zwykłego” posiedzenia poseł może zabierać głos dwa razy, przy czym powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut. Zmiany te należy ocenić pozytywnie, ponieważ służą nadaniu większego dynamizmu pracom parlamentu. Nie można ich traktować jako poważnego ograniczenia wykonywania mandatu parlamentarnego. Zarówno głosowania, jak i zabieranie głosu przez deputowanych w trybie zdalnym ze względów techniczno-organizacyjnych wymagają większej ilości czasu. A nałożenie większej dyscypliny czasowej może przynieść też korzyści dla zapewnienia większej sprawności działania Sejmu.

Początkowo przepisy Działu IIIa miały obowiązywać jedynie do 30 czerwca 2020 r. Było to jednak rozwiązanie niezbyt logiczne. Po pierwsze dlatego, że ówczesnie epidemia koronawirusa była zagrożeniem o niezbadanej etiologii i trudno było przewidzieć, jak długo potrwa, a co za tym idzie – jak długo powinna istnieć możliwość zwoływania posiedzeń zdalnych. Po drugie dlatego, że zgodnie z art. 198a ust. 1 posiedzenia zdalne mogły być zwoływane także w przypadku wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Gdyby zaszła taka nagła potrzeba, to należałoby ponownie znowelizować Regulamin Sejmu. Ostatecznie uchwałą Sejmu z 19 czerwca 2020 r.²⁰ poprzez

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 VI 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020, poz. 558).

uchylenie art. 2 uchwały Sejmu RP z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP Dział IIIa został utrzymany w mocy. W 2021 r. uchwałą Sejmu z 24 czerwca²¹ dokonano zmiany art. 198j. W nowym brzmieniu przepisu obowiązek zwoływania posiedzenia komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość spoczął na przewodniczącym komisji (wcześniej czynił to Marszałek Sejmu) z obowiązkiem zawiadomienia Marszałka Sejmu o terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji lub podkomisji, na co przewodniczący izby może nie wyrazić zgody. W 2022 r. po zastąpieniu obowiązującego stanu epidemii stanem zagrożenia epidemicznego (16 maja 2022 r.) dodano²² możliwość wprowadzenia posiedzeń zdalnych także w przypadku ogłoszenia właśnie stanu zagrożenia epidemicznego. Zważywszy na fakt, że stan zagrożenia epidemicznego zgodnie z ustawą²³ jest sytuacją prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych, zmiana ta nie wydawała się konieczna, ale można przypuszczać, że w ten sposób kierownictwo Sejmu chciało zapewnić sobie *a priori* możliwość zwoływania posiedzeń zdalnych także w tym reżimie.

Tożsame rozwiązania, związane z wdrożeniem posiedzeń zdalnych zostały przyjęte także przez Senat, choć dopiero na początku czerwca 2020 r. (sam projekt został złożony po raz pierwszy pod koniec marca 2020 r.). Taka różnica czasowa wynikała m.in. z podejścia Prezydium Senatu, które twierdziło, że zmiana regulaminu nie jest konieczna, gdyż na podstawie obowiązujących przepisów to właśnie Prezydium decyduje o prowadzeniu dyskusji lub obrad²⁴. Warto przy tym zauważyć, że w związku z wystąpieniem zagrożenia koronawirusem Senat już 13 marca 2020 r. (a więc w tym samym dniu, w którym minister zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze całego kraju) znowelizował swój regulamin,

²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 VI 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021, poz. 607).

²² Uchwała Sejmu z dnia 22 VII 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2022, poz. 723).

²³ Art. 2 pkt 23 Ustawy z dnia 5 XII 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1675).

²⁴ W. Ferfecki, *Senat po raz pierwszy zbierze się „hybrydowo”*, Rzeczpospolita, 10 IV 2020, <https://www.rp.pl/swiat/art8981391-senat-po-raz-pierwszy-zbierze-sie-hybrydowo> (dostęp: 13 V 2025).

dodając w art. 80 ustęp 3b, który przewidywał, że „[w] szczególnie uzasadnionych wypadkach wynikających z zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego Marszałek Senatu może zadecydować o skróceniu terminów, o których mowa w ust. 1”²⁵.

Ostatecznie zmiany w Regulaminie Senatu w związku z epidemią koronawirusa zostały wprowadzone stosunkowo późno, bo 4 czerwca 2020 r., ponad dwa miesiące po wprowadzeniu analogicznych zmian w Regulaminie Sejmu. Pierwszy projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu wpłynął 30 marca 2020 r. (druk senacki nr 97)²⁶. Przewidywał on wprowadzenie do Regulaminu Senatu tożsamyh zmian, jakie zostały przyjęte w izbie niższej, poprzez dodanie Działu XIA pt. „Posiedzenia Senatu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Jednak w toku prac Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich do pierwotnego projektu ostatecznie wprowadzono wiele poprawek, które mocno zmieniły pierwotne założenia. 4 czerwca 2020 r. Senat podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Senatu²⁷ (wszyscy senatorowie głosowali za projektem).

Zmiany te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza dodawała do art. 10 dwa ustępy (5 i 6), które przewidywały, że Prezydium Senatu może również rozstrzygać poszczególne sprawy w trybie obiegowym, bez zwoływania posiedzenia oraz że Marszałek Senatu może zadecydować o odbyciu posiedzenia Prezydium Senatu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość oraz zapewniających identyfikację uczestników i komunikację w czasie rzeczywistym. Druga grupa przepisów obejmowała dodanie Działu VIA pt. „Udział senatorów w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny”.

Dodany art. 67a przewidywał, że „[w] szczególnie uzasadnionych wypadkach wynikających z wprowadzonego stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego Marszałek Senatu,

²⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 III 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2020, poz. 306).

²⁶ Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (Druk nr 97), <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/10775/druk/097.pdf?r10775> (dostęp: 13 V 2025).

²⁷ Wyniki głosowania nad wnioskiem o przyjęcie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu w dniu 4 VI 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,399,62,10.html> (dostęp: 13 V 2025).

po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, może umożliwić senatorom znajdującym się poza siedzibą Senatu udział w posiedzeniu Senatu lub komisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość oraz zapewniających identyfikację senatorów i komunikację w czasie rzeczywistym (sposób zdalny)". Przyjęte rozwiązania różniły się w kilku aspektach od tych wprowadzonych w Regulaminie Sejmu. Po pierwsze, ujęto zbiorczo stany nadzwyczajne oraz wprowadzono możliwość udziału w posiedzeniach za pomocą środków elektronicznych także w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego. Po drugie, samo wprowadzenie któregoś ze stanów ekstraordynaryjnych bądź epidemicznych nie uprawniało do wprowadzenia posiedzeń zdalnych – musiały zajść szczególnie uzasadnione wypadki – co ograniczało stosowanie tego trybu. Po trzecie, wprowadzono definicję nawiasową zdalnego sposobu obrad. Po czwarte, wyraźnie zaznaczono, że sposób zdalny ma umożliwić udział w posiedzeniach senatorom znajdującym się poza siedzibą Senatu.

Art. 67b w sposób enumeratywny, w czterech punktach, określa sposób udziału senatora w zdalnym posiedzeniu. Przede wszystkim jego głównym obowiązkiem jest potwierdzenie obecności na posiedzeniu niezwłocznie po rozpoczęciu obrad w danym dniu. Zgłaszanie zapytań, zapisywanie się do głosu w dyskusji i zabieranie głosu następuje poprzez wykorzystywany środek komunikacji elektronicznej, z kolei składanie wniosków o charakterze legislacyjnym, a także niewyłoszone przemówienia i oświadczenia do protokołu następują z wykorzystaniem poczty elektronicznej. W przypadku głosowania następuje ono z wykorzystaniem środka komunikacji elektronicznej, jednak w przypadku głosowania imiennego przebiega ono w dwóch etapach: pierwszy to przesłanie skanu wypełnionej karty do głosowania, a drugi to wrzucenie wydrukowanych kart do urny przez sekretarzy wyznaczonych przez Marszałka Senatu.

Co ważne, zgodnie z art. 67b ust. 2 senator, który potwierdził swoją obecność na posiedzeniu, bierze udział w posiedzeniu Senatu w sposób zdalny do zakończenia obrad w danym dniu, co oznacza, że jest on w pewnym, aczkolwiek niewielkim, zakresie ograniczony w sposobie udziału w posiedzeniach. Jest to zresztą naturalne, ponieważ pozostawienie zbyt dużej swobody w tym zakresie generowałoby duże zamieszanie i mocno komplikowało przebieg obrad. W odróżnieniu od Regulaminu Sejmu wyraźnie określono też, że w przypadku utajnienia obrad Senatu nie jest możliwy udział w takim posiedzeniu w sposób

zdalny. Art. 67c i art. 67d w sposób lakoniczny stwierdzają, że przepisy dotyczące udziału w posiedzeniach Senatu stosuje się odpowiednio do posiedzeń komisji.

W grudniu 2020 r. doszło jeszcze do zmiany nazwy Działu VIA regulaminu²⁸, która obecnie brzmi „Udział w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny” (poprzednio „Udział senatorów w posiedzeniach Senatu i komisji senackich w sposób zdalny”). Rozszerzono także możliwość udziału w posiedzeniach komisji w sposób zdalny na podmioty określone w art. 60 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 Regulaminu Senatu, czyli m.in. posłów, przedstawicieli Rady Ministrów i organów administracji rządowej, co należy ocenić pozytywnie.

3. Praktyka stosowania przepisów dotyczących posiedzeń Sejmu i Senatu z użyciem środków komunikacji na odległość

Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu, jak zaznaczono wyżej, odbyło się 27 marca 2020 r. (podczas 8. posiedzenia Sejmu IX kadencji), natomiast pierwsze posiedzenie Senatu z użyciem środków porozumiewania się na odległość odbyło się 15 kwietnia 2020 r. podczas 9. posiedzenia Senatu RP X kadencji (jeszcze przed dokonaniem nowelizacji regulaminu).

Jedną z głównych zmian związanych z przebiegiem posiedzeń zdalnych było potwierdzanie przez deputowanych swojej w nich obecności. Formalnie następowało to przez zalogowanie do systemu głosowania, jednak Marszałek Sejmu, rozpoczynając bądź wznowiając obrady przed przystąpieniem do głosowań, zarządzał przeprowadzenie stwierdzenia kworum przez naciśnięcie dowolnego przycisku (głosowanie testowe)²⁹. W Senacie w pierwszym okresie funkcjonowania obrad zdalnych przewodniczący izby udzielał senatorom szczegółowych instrukcji dotyczących łączenia się za pomocą urządzeń elektronicznych, zabierania głosu w dyskusji czy też samego głosowania³⁰ i, podobnie jak w Sejmie,

²⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany Regulaminu Senatu z dnia 3 XII 2020 r. (M.P. 2020, poz. 1129).

²⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 23. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 XII 2020 r. (drugi dzień obrad), s. 203, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/B495F755D49FF1BEC1258641000A7DAC/%24File/23_b_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

³⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień 1) w dniu 15 IV 2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,546,1,opis.html> (dostęp: 14 VII 2025).

przeprowadzał głosowanie testowe, w celu określenia liczby senatorów biorących udział w posiedzeniu³¹. Podobna procedura dotycząca stwierdzenia kworum obowiązywała także podczas prac komisji sejmowych i senackich – na początku posiedzeń przewodniczący zarządzał przeprowadzenie głosowania próbnego³². Wraz z upływem czasu na salach posiedzeń obu izb znajdowało się coraz więcej parlamentarzystów, a jedynie pojedynczy posłowie i senatorowie brali udział w pracach za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, co skłania do określenia metody prowadzenia w ten sposób obrad mianem hybrydowej.

Kolejną konsekwencją zdalnej (hybrydowej) metody prowadzenia obrad było wydłużenie czasu głosowań, a co za tym idzie całych posiedzeń. W przypadku tradycyjnego posiedzenia na sali plenarnej głosowanie i przedstawienie wyników trwa ok. 15 sekund³³. Początkowo w przypadku posiedzeń zdalnych czas pojedynczego głosowania i podania wyników wzrósł blisko czterynastokrotnie i wynosił ok. 3,5 minuty³⁴ (w skrajnych przypadkach nawet ok. 7 minut)³⁵. Później, wraz z usprawnieniem kwestii technicznych i wzrostem liczby posłów biorących udział w głosowaniu bezpośrednio na sali, czas ten spadł do ok. 2 minut, choć nadal trwało to ok. ośmiu razy dłużej niż w przypadku standardowego głosowania. W Senacie również nastąpiło wydłużenie czasu głosowań, choć nie aż tak drastycznie jak w izbie niższej, i wynosiło między 1 a 1,5 minuty³⁶, czyli cztery do sześciu razy dłużej niż zwykle.

Jeszcze jednym skutkiem zdalnej (hybrydowej) formy obrad była możliwość zabierania głosu przez posłów i senatorów za pomocą tabletów udostępnionych przez Kancelarię Sejmu/Senatu. Na początku

³¹ Zob. zapis wideo z 9. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 IV 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen91> (dostęp: 14 VII 2025).

³² Zapis wideo z posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 29 IV 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=8E76BB78B2BE8D1D-C12585580043E439 (dostęp: 14 VII 2025).

³³ Zapis wideo z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 31 III 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=A2ECA3E092E7AC0B-C125853B00697536&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

³⁴ Zapis wideo z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 VI 2025 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?rok=2025&month=06&type=posiedzenie#8376A2B619A2AC23C1258BA20052D437 (dostęp: 14 VII 2025).

³⁵ Zapis wideo z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 IV 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=D030F8E044978EB-2C12585570065E73D&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

³⁶ Zapis wideo z 10. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 V 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen101> (dostęp: 14 VII 2025).

obowiązywania tych przepisów deputowani zgłaszali problemy natury technicznej zarówno na posiedzeniach plenarnych³⁷, jak i podczas posiedzeń komisji³⁸. Należy jednak podkreślić, że forma ta nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem ze strony posłów i senatorów. W początkowym okresie obowiązywania stanu epidemii większość parlamentarzystów wykorzystywała środki porozumiewania się na odległość głównie do głosowań, jednak stosunkowo szybko nastąpił powrót deputowanych na salę obrad aż do momentu niemal całkowitego zapełnienia sali plenarnej. Na niewielką popularność tego sposobu udziału w posiedzeniach wskazuje również liczba deputowanych zabierających głos za pośrednictwem internetu – na 72 osoby występujące podczas posiedzenia Sejmu 21 października 2020 r. w sposób zdalny wypowiedziało się jedynie dwóch posłów³⁹, na posiedzeniu 19 maja 2021 r. głos w ten sposób zabrało trzech posłów⁴⁰, a na posiedzeniu Senatu 29 września 2020 r. trzech senatorów⁴¹. Nieco większym zainteresowaniem cieszył się zdalny tryb uczestnictwa w komisjach parlamentarnych. W posiedzeniu sejmowej Komisji Finansów Publicznych 29 października 2020 r. za pomocą internetu udział wzięło 16 osób (członków komisji, przedstawicieli Rady Ministrów i zaproszonych gości)⁴², podczas posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury 21 stycznia 2021 r. 22 osoby⁴³, a podczas

³⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 IV 2020 r. (pierwszy dzień obrad), s. 10–11, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/4B722BE082E81A9FC125855E004E2218/%24File/11_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

³⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 45) z dnia 7 IV 2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/D6203F915C12AD2DC-12585680049C96D/%24File/0031709.pdf> (dostęp: 14 VII 2025).

³⁹ Zapis wideo z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 X 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=8AEF14EF91B2020FC12586070030FFB5&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp: 14 VII 2025).

⁴⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 V 2021 r. (pierwszy dzień obrad), https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/519EBED65142E3CAC12586DB00015BB6/%24File/30_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

⁴¹ Zapis wideo z 16. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 IX 2020 r., <https://av8.senat.pl/10Sen161> (dostęp: 14 VII 2025).

⁴² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 102) z dnia 29 X 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=7E-08A331C110870FC125860A00349A02 (dostęp: 14 VII 2025).

⁴³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 69) z dnia 21 I 2021 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=18A20C733C14B-738C12586630057A6EE (dostęp: 14 VII 2025).

posiedzenia senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych 5 senatorów⁴⁴. Ostatnie zdalne (hybrydowe) posiedzenie Sejmu miało miejsce 15 czerwca 2021 r. (podczas 31. posiedzenia Sejmu IX kadencji), natomiast ostatnie hybrydowe posiedzenie Senatu miało miejsce 12 lipca 2023 r., po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego (podczas 64. posiedzenia Senatu X kadencji)⁴⁵.

Wprowadzenie możliwości zdalnych posiedzeń Sejmu oprócz niewątpliwej zalety, jaką było zapewnienie ciągłości pracy parlamentu w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego, niesło też za sobą problemy związane z ograniczeniem możliwości bezpośredniej interakcji między przewodniczącymi izb a szefami kół, klubów oraz posłów i senatorów w celu reagowania na bieżąco na pojawiające się sytuacje kryzysowe związane z przebiegiem obrad. Oprócz tego model ten utrudniał nieformalne „kularowe” rozmowy i uzgodnienia, które stanowią istotną część pracy parlamentu. Także same głosowania w trybie zdalnym budziły kontrowersje, szczególnie w kontekście transparentności i możliwości weryfikacji autentyczności głosów posłów.

4. Zmiany w Regulaminie Sejmu w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w 2021 r.

Inny charakter zmian niż te omawiane wyżej miała nowelizacja Regulaminu Sejmu dokonana jesienią 2021 r. 2 września 2021 r. rozporządzeniem Prezydenta RP na części terytorium Polski, po raz pierwszy na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, na 30 dni został wprowadzony stan wyjątkowy. Konstytucja RP w art. 231 przewiduje, że „[r]ozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej”. Z kolei art. 230 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że „[p]rzedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni”. Ustawy o stanach nadzwyczajnych także milczą na temat szczegółowych procedur

⁴⁴ Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (64.) w dniach 18 i 24 XI 2020 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/8856/stenogram/046bfp_2_egz.pdf (dostęp: 14 VII 2025).

⁴⁵ Zob. zapis wideo z 64. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 VII 2023 r., <https://av8.senat.pl/10Sen641a> (dostęp: 14 VII 2025).

parlamentarnych związanych z wprowadzaniem i przedłużaniem tych reżimów. Przepisy konstytucyjne uwzględniają rolę wyłącznie izby niższej polskiego parlamentu w procesie wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego oraz przedłużania tego drugiego⁴⁶, dlatego wydaje się, że konkretne rozwiązania powinny zawierać się właśnie w Regulaminie Sejmu. Już *prima facie* widać dość duży poziom ich ogólności, ale w związku z tym, że przez prawie 25 lat obowiązywania Konstytucji RP nie wprowadzono żadnego stanu nadzwyczajnego, doprecyzowanie przepisów nie stanowiło przedmiotu zainteresowania ze strony posłów. Dopiero pojawiające się głosy o potrzebie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na początku września 2021 r. zmusiły parlamentarzystów do nowelizacji Regulaminu Sejmu.

Najwięcej obiekcji wzbudzało brzmienie art. 231 zd. 2 i zd. 3, które stanowią, że „Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Przedstawiciele doktryny nie byli zgodni, czy oznacza to, że Sejm może głosować wyłącznie w sprawie uchylenia takiego rozporządzenia⁴⁷, czy może też podjąć decyzję w sprawie jego zatwierdzenia⁴⁸. Wobec groźby potencjalnych niejasności proceduralnych związanych z przedłużaniem stanów nadzwyczajnych, dopiero na kilkadziesiąt godzin przed głosowaniem w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego 2 września 2021 r. Sejm przyjął nowelizację swojego regulaminu poprzez dodanie Rozdziału 7a pt. „Postępowanie w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych” (art. 117a–117d).

24 września 2021 r. posłom został doręczony druk nr 1587 zawierający poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jak słusznie wnioskodawcy podkreślili w uzasadnieniu, brak przepisów odnoszących się do kwestii udziału Sejmu w procesie wprowadzania oraz przedłużania stanów nadzwyczajnych mógł stwarzać problemy w stosowaniu przepisów ustawy zasadniczej w tym zakresie. W trakcie prac legislacyjnych w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych zgłoszone

⁴⁶ E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 160–161.

⁴⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 67–68.

⁴⁸ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 188.

zostały poprawki⁴⁹, jednak owe propozycje, które zakładały m.in., że Prezydent RP wraz z rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wojennego, rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wnioskiem o przedłużeniu stanu wyjątkowego, a Rada Ministrów z wnioskiem o przedłużeniu stanu klęski żywiołowej mają przesłać pismo przewodnie, które zawiera uzasadnienie prawne i faktyczne wprowadzenia/przedłużenia tych reżimów oraz szczegółowe uzasadnienie ograniczenia praw i wolności obywatelskich, nie uzyskały poparcia większości parlamentarnej.

29 września 2021 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu, po czym podjęto decyzję o skierowaniu go ponownie do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych w celu przedstawienia sprawozdania. Na tym etapie zdecydowano się przyjąć jedną poprawkę, a pozostałe odrzucić⁵⁰. W tym kształcie projekt przeszedł do III czytania na posiedzeniu Sejmu i tego samego dnia, tj. 29 września 2021 r., Sejm podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej większością 229 głosów, przy 214 przeciw i jednym wstrzymującym⁵¹. Ze znowelizowanych przepisów Sejm skorzystał już dzień później, 30 września 2021 r., podejmując uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego⁵². Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został przyjęty większą niż wymagana większością: za było 237 posłów, przeciw – 179, a wstrzymało się 31⁵³.

Zgodnie z art. 117a Regulaminu Sejmu izba niższa rozpatruje cztery, enumeratywnie wskazane rodzaje aktów organów państwowych: rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego,

⁴⁹ Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 1587), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C0483EE5F-5211604C125875E00693A3C/%24File/1593.pdf> (dostęp: 20 V 2025).

⁵⁰ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druki nr 1587 i 1593), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/374701C7A3A1F1AAC125875F004BB389/%24File/1593-A.pdf> (dostęp: 20 V 2025).

⁵¹ Wyniki głosowania nr 10 na 38. posiedzeniu Sejmu z dnia 29 IX 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrglosowania=38&nrglosowania=10> (dostęp: 20 V 2025).

⁵² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 IX 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1787).

⁵³ Wyniki głosowania nr 21 na 38. posiedzeniu Sejmu z dnia 30 IX 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=38&NrGlosowania=21> (dostęp: 20 V 2025).

rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, wniosek Prezydenta o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego oraz wniosek Rady Ministrów o wyrażenie zgody na przedłużenie stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z brzmieniem ust. 2 rozpatrywanie obu typów rozporządzeń Prezydenta RP następuje niezwłocznie po ich przesłaniu do Sejmu, a wnioski są rozpatrywane niezwłocznie, nie później jednak niż przed upływem okresu, na jaki stan nadzwyczajny został wprowadzony. Pojęcie „niezwłocznie” nastrocza, co zrozumiałe, pewnych problemów, dlatego w trakcie prac legislacyjnych zaproponowano, by rozporządzenia Prezydenta były rozpatrywane w ciągu 3 dni po ich przesłaniu do Sejmu. Nie spotkało się to jednak z akceptacją ze strony posłów, w związku z czym należy przyjąć, że sformułowanie „niezwłocznie” powinno oznaczać „od razu po podpisaniu rozporządzeń przez prezydenta”. Poczynione przez posłów zastrzeżenie co do wniosków, że ich rozpatrzenie ma nastąpić przed upływem okresu, na jaki reżimy nadzwyczajne zostały wprowadzone, wydaje się niezbyt fortunne i potrzebne, dlatego trzeba je potraktować jako *superfluum*. Doręczenie posłom tekstów przedmiotowych rozporządzeń i wniosków jest zrozumiałe i koresponduje z innymi przepisami Regulaminu Sejmu (np. art. 124 ust. 2, art. 133 ust. 5).

Rozpatrzenie rozporządzenia lub wniosku następuje zawsze na posiedzeniu Sejmu i obejmuje trzy etapy: (1) przedstawienie uzasadnienia przez organ, który wydał rozporządzenie albo wystąpił z wnioskiem, lub przez upoważnionego przez ten organ przedstawiciela, (2) przeprowadzenie debaty, (3) ewentualne głosowanie nad wnioskiem o uchylenie rozporządzeń Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego i wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Art. 117c zakazuje przy tym, by w debacie nad rozporządzeniem lub wnioskiem, a także bezpośrednio przed nią zgłaszano wnioski formalne obejmujące przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia oraz odesłanie do komisji. Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe – zagrożenie bezpieczeństwa państwa i konstytucyjne wskazówki co do szybkości procedowania aktów prawnych związanych z reżimami nadzwyczajnymi skłaniają do tego, żeby procedowanie w Sejmie odbyło się bez zbędnych opóźnień i zakłóceń.

Kwestia tego, czy Sejm może głosować wyłącznie nad wnioskiem o uchylenie rozporządzenia czy może też głosować za zatwierdzeniem takiego wniosku, została pośrednio rozwiązana w art. 117d ust. 1 Regulaminu Sejmu. Z brzmienia tego przepisu wynika, że dopiero jeśli w debacie nad rozporządzeniem zostanie zgłoszony wniosek o uchylenie

rozporządzenia, to przeprowadza się głosowanie wyłącznie nad tym wnioskiem. *A contrario* jeżeli taki wniosek nie zostanie zgłoszony, to należy uznać, że rozporządzenie jest nadal w mocy. Koresponduje to zresztą z treścią art. 231 Konstytucji RP, który stanowi, że Sejm może uchylić rozporządzenie prezydenta, a zatem wniosek taki i głosowanie mają charakter fakultatywny, samo zaś głosowanie (o ile do niego dojdzie) przeprowadza się niezwłocznie po zakończeniu debaty.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu w zakresie postępowania w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych dotyczyła także technicznych kwestii, związanych z rozstrzygnięciem w głosowaniu przez Sejm wniosku o uchycenie rozporządzeń prezydenta oraz wniosków w zakresie przedłużania stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. O ile art. 117d ust. 2 stanowiąc, że pierwsze dwa wymagają bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów powtarza przepis konstytucyjny (art. 231 zd. 2, a zatem jest kolejnym przykładem *superfluum*), o tyle kolejne dwa wymagają większości głosów (większości zwykłej) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Doprecyzowanie tej kwestii uznać należy za krok w dobrą stronę, służący wyeliminowaniu potencjalnych niejasności interpretacyjnych.

Podsumowanie

Dokonanie omawianych zmian w Regulaminach Sejmu i Senatu zasadniczo należy ocenić pozytywnie. Jest naturalne, że pierwotna treść aktów prawnych regulujących pracę obu izb nie mogła przewidywać wszystkich możliwych okoliczności faktycznych, wobec czego reakcja parlamentarzystów na zmieniające się warunki polityczne, społeczne czy międzynarodowe znajduje swoje ujście właśnie w licznych nowelizacjach podstawowego aktu prawnego dotyczącego organizacji i pracy parlamentu.

W odpowiedzi na wyzwania, które pojawiły się w latach 2020–2021, wprowadzono istotne zmiany w regulaminach obu izb parlamentu. Miały one charakter nie tylko doraźny, ale również systemowy, kładąc fundamenty pod bardziej transparentny i efektywny proces legislacyjny. W przypadku pandemii nowelizacje umożliwiły m.in. zdalne obrady i głosowania, co pozwoliło na nieprzerwane funkcjonowanie Sejmu i Senatu w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego.

Jednak w zmianach w Regulaminie Sejmu zabrakło uregulowania kwestii związanych chociażby z głosowaniem imiennym czy możliwości złożenia wniosku o dostęp do środków technicznych umożliwiających się porozumiewanie na odległość dla wnioskodawców obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co stanowi postulat *de lege ferenda*. Wydaje się, że proponowane zmiany regulaminowe powinny objąć również Zgromadzenie Narodowe. Obecnie żaden akt prawny nie przewiduje możliwości odbywania posiedzeń tego gremium w trybie zdalnym lub hybrydowym. Tymczasem istnieje ryzyko, że koniec kadencji prezydenta zbiegnie się z sytuacją uniemożliwiającą zebranie się quorum i odebranie przysięgi od nowej głowy państwa. W tym kontekście wprowadzenie odpowiednich regulacji może oddalić groźbę paraliżu państwa i kryzysu konstytucyjnego.

Z kolei w odniesieniu do stanu wyjątkowego doprecyzowano procedury związane z udziałem parlamentu w uchylaniu lub przedłużaniu stanów nadzwyczajnych, co było konieczne wobec ogólnikowości przepisów zawartych w rozdziale XI Konstytucji RP oraz w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Znaczenie wprowadzonych zmian sięga poza kontekst pandemii czy reżimów ekstraordynaryjnych, stanowiąc trwałe wkład w budowę sprawnego systemu prawodawczego. Warto podkreślić, że nowelizacje te wykraczają poza bieżące potrzeby kryzysowe i staną się trwałą częścią polskiego prawa parlamentarnego.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Ferfecki W., *Senat po raz pierwszy zbierze się „hybrydowo”*, Rzeczpospolita, 10 IV 2020, <https://www.rp.pl/swiat/art8981391-senat-po-raz-pierwszy-zbierze-sie-hybrydowo> (dostęp: 13 V 2025).
- Frymark K., *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 25 III 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> (dostęp: 11 V 2025).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Kędziora P., *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (38), s. 123–139.
- Kubas S., *Regulamin Sejmu: problem demokracji*, w: *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, pod red. M. Grzybowskiemu, G. Kucy, P. Mikulego, Kraków 2013, s. 495–504.
- Kurzepa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

- Pastuszko G., *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5(33), s. 23–38.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radzewicz P., *Komentarz do Art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, s. 367–369.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Tarcza antykryzysowa przyjęta. Pierwsze zdalne posiedzenie Sejmu – podsumowanie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 29 III 2020, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=8B2743783E2086E2C125853A0047507E> (dostęp: 12 V 2025).
- The Storting constitutes coronavirus special committee*, Stortinget, 16 III 2020, <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-storting-constitutes-coronavirus-special-committee/> (dostęp: 11 V 2025).
- Zubik M., *Art. 204*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2018, s. 888–889.

Maciej Jurzyński*

Uchylenie czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Annulment of registration for permanent or temporary residence in the light of decisions of administrative courts

Abstract. The registration requirement is the basis for keeping population records in Poland. One element concerns the obligation to register at the place of permanent or temporary residence. The legislator decided that the purpose of registration is solely to confirm the fact of the person's stay in the place where he or she registered. However, in practice, it happens that natural persons report and are registered in a place where they do not actually reside. Such situations are contrary to the purpose of the population register, which is to provide public authorities with information on the place of residence and stay of natural persons. Therefore, using the dogmatic-legal method, the article analyses the issue of the admissibility of annulment of the registration procedure for permanent or temporary residence made inconsistently with the actual situation. The relevant provisions of the Population Registration Act and their interpretation in the context of decisions of administrative courts are analyzed, leading to the conclusion that registration is essentially material-technical activity of the municipality. While the legislator has not directly regulated the procedure for revoking a registration activity performed inconsistently with the factual state, the jurisprudence has established a principle for annulling such a defective act at any time. The case law assumes that the annulment of the registration procedure may only take place the form of an administrative decision, i.e. a decision of an authoritative nature, after the municipal authority has conducted administrative proceedings with the participation of all parties and after a detailed explanation of the facts of the case. In order for the registration procedure to be annulled, there must be unequivocal proof that the registration entry regarding the permanent or temporary person's place of residence is defective.

* University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland | Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7342-7158>, e-mail: m.jurzynski@gmail.com.

Keywords: registration obligation – material and technical activity – administrative decision – annulment of registration – decisions of administrative courts

Wprowadzenie

Obowiązek meldunkowy funkcjonuje w Polsce od blisko stu lat¹. Jego szczegółowe ramy prawne podlegały na przestrzeni czasu różnym modyfikacjom, ale jego głównym elementem pozostaje zameldowanie się w miejscu pobytu stałego lub czasowego. W wyroku z 2002 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że celem obowiązku meldunkowego jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności. Służy ona zbieraniu informacji o miejscu zamieszkania i pobytu osób fizycznych, a więc rejestracji stanu faktycznego. Posiadanie tych informacji umożliwi racjonalizację wielu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego². Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślono, że obowiązek meldunkowy służy zarówno prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji, jak i ochronie interesów samych zainteresowanych meldunkiem oraz ochronie praw osób trzecich³.

Przepis art. 28 ust. 4 Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴ wskazuje, że zameldowanie na pobyt stały lub czasowy służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu osoby w miejscu, w którym się zameldowała. Z przytoczonej normy wynika bezsprzecznie, że instytucja zameldowania ma wyłącznie charakter rejestracyjny (ewidencyjno-porządkowy), a z faktu zameldowania nie wynikają żadne prawa do nieruchomości. W judykaturze trafnie podniesiono, że zameldowanie nie stanowi zajęcia cudzego mienia. Ochrona mienia przed nieuprawnionym korzystaniem przez osobę trzecią realizowana jest w postępowaniu cywilnym, a nie w postępowaniu meldunkowym⁵. Ponadto zameldowanie jest czynnością wtórną wobec faktu

¹ Został wprowadzony po raz pierwszy rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 III 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. 1928 Nr 32, poz. 309).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 V 2002 r., sygn. akt K 20/01, Legalis nr 54123.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Rzeszowie z 28 II 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1351/17, Legalis nr 1788518; wyrok WSA w Gliwicach z 23 X 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 493/17, Legalis nr 1691414.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 274 ze zm., dalej „u.e.l.”.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 12 II 2020 r., sygn. akt II OSK 882/18, Legalis nr 2392133.

zamieszkiwania w danym lokalu, natomiast sam zamiar przebywania w nim nie stanowi przesłanki do dokonania zameldowania⁶. Ustawodawca zdefiniował pobyt stały jako „zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania” (art. 25 ust. 1 u.e.l.)⁷, a pobyt czasowy jako „przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem” (art. 25 ust. 2 u.e.l.)⁸. Przy czym zasadnicze znaczenie ma element faktyczny, czyli pobyt pod oznaczonym adresem. Kwestia zamiaru ma charakter uzupełniający, ponieważ pozwala jedynie na kwalifikację pobytu jako stałego lub czasowego⁹. Ustawodawca sformułował również obowiązek wymeldowania się w sytuacji opuszczenia miejsca pobytu stałego albo pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu. W razie niedopełnienia tego obowiązku organ gminy powinien wydać decyzję o wymeldowaniu¹⁰. Działania te mają służyć aktualizacji danych ewidencyjnych i doprowadzeniu do zgodności pomiędzy miejscem pobytu a miejscem zameldowania.

W praktyce zgłoszenia pobytu stałego lub czasowego nie zawsze służą realizacji celu określonego przez ustawodawcę. Zdarza się bowiem, że osoba dokonuje zgłoszenia pobytu i zostaje zameldowana w miejscu, w którym faktycznie nie zamieszkuje z zamiarem stałego lub czasowego przebywania. W takiej sytuacji powstaje „fikcja meldunkowa” – dane adresowe zgromadzone w ewidencji ludności nie odzwierciedlają rzeczywistości¹¹. Nasuwa się wobec tego pytanie, jaki charakter prawny ma

⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 31 I 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 853/22, Legalis nr 2882578; wyrok WSA w Łodzi z 4 IX 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 232/19, Legalis nr 2248412; wyrok WSA w Lublinie z 31 V 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1612/15, Legalis nr 1543480.

⁷ W judykaturze za miejsce stałego pobytu w rozumieniu art. 25 ust. 1 u.e.l. uznaje się miejsce, w którym osoba stale realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe, tj. w szczególności mieszka, nocuje, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania (np. wyrok NSA z 25 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 1120/13, Legalis nr 1162303).

⁸ W przypadku obywateli polskich oraz cudzoziemców, o których mowa w art. 41 ust. 1–2a u.e.l., przez pobyt czasowy należy rozumieć przebywanie poza miejscem pobytu stałego przez okres ponad 3 miesiące (art. 25 ust. 4 i art. 40 ust. 2 u.e.l.).

⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 II 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 684/18, Legalis nr 1883924.

¹⁰ Zob. art. 24 ust. 2 pkt 2, art. 33 i art. 35 u.e.l.

¹¹ Por. M. Hadel, *Konstytucyjna wolność poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu a obowiązek meldunkowy*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, pod. red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 425. Autor ten uważa, że wymóg zameldowania

czynność zameldowania na pobyt stały lub czasowy oraz czy dopuszczalne jest jej wzruszenie, jeżeli została dokonana niezgodnie ze stanem faktycznym. Jeśli tak, to w jakiej formie prawnej i w jakim trybie może to być dokonane oraz jakie warunki muszą być w tym celu spełnione? Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu mają na celu udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania badawcze. Należy zauważyć, że omawiane zagadnienie ma niewątpliwie istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki stosowania prawa, a nie było dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy. Zastosowana w pracy metoda dogmatycznoprawna pozwoli na analizę treści odpowiednich przepisów regulujących obowiązek meldunkowy, jak również ich interpretacji na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych jako organów władzy państwowej sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na potrzeby tej kontroli sądy dokonują wykładni prawa, a tym samym wtórnie formułują normy, za pomocą których wpływają na własne przyszłe orzecznictwo, jak również na sposób rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej¹². Analiza problematyki dotyczącej uchylecia czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy nie może zatem pomijać poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądów administracyjnych.

1. Charakter prawny czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy

W pierwszej kolejności wymaga ustalenia, jaki jest charakter prawny czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy i w jakim trybie jest ona dokonywana. Z przepisu art. 28 ust. 1 u.e.l. wynika, że wykonanie obowiązku zameldowania się wymaga zgłoszenia pobytu organowi gminy (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta¹³) właściwemu ze względu na położenie nieruchomości, w której się zamieszkuje¹⁴. Zgłoszenia można dokonać wyłącznie w formie pisemnej, na formularzu

się nałożony na osoby przebywające na terytorium Polski jest anachroniczny i obecnie mamy do czynienia z „fikcją meldunku”, gdyż informacje na temat miejsca zameldowania poszczególnych osób nie oddają rzeczywistości. Niestety pogląd ten nie został poparty badaniami empirycznymi, więc nie wiadomo, jaka jest rzeczywista skala zjawiska.

¹² J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 133.

¹³ Zob. art. 6a ust. 1 u.e.l.

¹⁴ Jak trafnie zauważył G. Krawiec, sformułowanie to nie jest zbyt fortunne. Zamieszkuje się bowiem w budynku położonym na danej nieruchomości lub w wyodrębnionej

utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, opatrzonym odpowiednim podpisem¹⁵. Wzory formularzy zostały określone w przepisach wykonawczych do ustawy¹⁶. Istotnym elementem zgłoszenia zameldowania jest potwierdzenie pobytu w lokalu, dokonane przez właściciela lub przez inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz okazanie do wglądu (w przypadku zgłoszenia papierowego) albo załączenie do zgłoszenia elektronicznego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu tego właściciela lub podmiotu (art. 28 ust. 2 i 2a u.e.l.). Dokumentem tym może być w szczególności umowa cywilnoprawna, odpis z księgi wieczystej albo wyciąg z działów I i II księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu (art. 28 ust. 2b u.e.l.). W orzecznictwie sądowym podkreślono, że potwierdzenie pobytu jest tylko stwierdzeniem faktu, a nie istnienia uprawnienia i ma charakter wyłącznie dowodowy. Nie można od osoby podlegającej zameldowaniu wymagać legitymowania się prawem do lokalu, w szczególności w postaci zgody właściciela nieruchomości¹⁷.

Zgłoszenie zameldowania na pobyt stały lub czasowy jest możliwe również przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, po uwierzytelnieniu w sposób określony w art. 20a ust. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸. Z tej usługi może skorzystać wyłącznie osoba zgłaszająca pobyt własny lub pobyt dziecka, które pozostaje pod jej władzą rodzicielską, będąca właścicielem nieruchomości lub dysponująca innym tytułem prawnym do lokalu, w którym dokonuje zameldowania, ujawnionym w księdze

jego części (lokalu). Zob. G. Krawiec, *Art. 28*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 106.

¹⁵ W przypadku zgłoszenia papierowego musi to być podpis własnoręczny, natomiast w przypadku zgłoszenia elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 XII 2017 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz.U. 2022, poz. 2070).

¹⁷ Wyrok NSA z 30 XII 2008 r., sygn. akt II OSK 1681/07, Legalis nr 197710. Nie można jednak całkiem odmówić słuszności uwadze E. Żelasko-Makowskiej, że rozwiązanie polegające na konieczności potwierdzenia przez właściciela lokalu faktu przebywania w nim osoby chcącej dokonać zameldowania *de facto* wiąże się z uzyskaniem zgody na zameldowanie (eadem, *Obowiązek meldunkowy w świetle nowej ustawy o ewidencji ludności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11, s. 16).

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1703.

wieczyste]. Organem rejestrującym dane jest w takim przypadku minister właściwy do spraw informatyzacji¹⁹.

Ponadto ustawodawca dopuścił zameldowanie z urzędu, ale wyłącznie w sytuacji określonej w art. 29 u.e.l. Przepis ten stanowi, że zameldowania w stosunku do dzieci osób, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1²⁰, urodzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonuje z urzędu kierownik urzędu stanu cywilnego sporządzający akt urodzenia. Zameldowanie na pobyt stały lub czasowy następuje z dniem sporządzenia aktu urodzenia, w miejscu stałego albo czasowego pobytu rodziców albo tego z rodziców, u którego dziecko faktycznie przebywa. W tym przypadku zameldowanie ma charakter pochodny i związane jest ze sporządzeniem aktu urodzenia. Do dokonania zameldowania w tym trybie nie jest konieczny odrębny wniosek. Przyjęte rozwiązanie niewątpliwie upraszcza procedurę meldunkową²¹.

Nasuwa się pytanie: na czym polega czynność zameldowania? Analiza przepisów u.e.l. prowadzi do wniosku, że polega ona na rejestracji w rejestrze PESEL²² danych określonych w art. 8 pkt 14 i pkt 18 u.e.l., tj. adresu i daty zameldowania na pobyt stały lub adresu i daty zameldowania na pobyt czasowy oraz daty upływu deklarowanego terminu pobytu. Jest to niewątpliwie czynność o charakterze rejestracyjnym. Ustawodawca nie określił *expressis verbis* formy prawnej czynności zameldowania, jednak należy zgodzić się z poglądem G. Krawca, że „[z] uwagi na rejestracyjny charakter czynność zameldowania nie posiada cech decyzji administracyjnej. Jest to czynność materialno-techniczna”²³. W nauce prawa administracyjnego czynności materialno-techniczne są powszechnie traktowane jako samodzielna prawna forma działania administracji publicznej. Są to działania faktyczne oparte na przepisach prawa, których bezpośrednim celem jest spowodowanie zmian

¹⁹ Zob. art. 28 ust. 2e–2k u.e.l. dodane Ustawą z dnia 14 X 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1978 ze zm.) – weszły w życie 30 V 2023 r.

²⁰ Chodzi o obywateli polskich zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ G. Krawiec, *Art. 29*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźzak, J. Podgórska-Rykała, op. cit., s. 109.

²² Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.e.l. rejestr PESEL jest centralnym zbiorem danych, o których mowa w art. 8, prowadzonym w systemie teleinformatycznym. Natomiast z art. 6 ust. 7 u.e.l. wynika, że dostęp do rejestru w celu realizacji zadań określonych w ustawie posiadają m.in. organ gminy i kierownik urzędu stanu cywilnego.

²³ G. Krawiec, *Art. 24*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźzak, J. Podgórska-Rykała, op. cit., s. 94.

w sferze faktycznej. Ewentualne skutki prawne wywołują nie poprzez tworzenie norm prawnych, tylko przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze stosunków prawnych²⁴.

Czynność zameldowania została zakwalifikowana przez M. Stahl do czynności materialno-technicznych zewnętrznych, czyli skierowanych do podmiotów niepodporządkowanych administracji publicznej służbowo ani organizacyjnie. Zdaniem tej autorki mają one charakter władczy, gdyż wkraczają w sferę praw i obowiązków obywateli²⁵. Natomiast J. Zimmermann zaliczył czynność zameldowania do „różnego rodzaju aktów rejestracji”, które należą do działań materialno-technicznych. W jego ocenie sama rejestracja nie powoduje skutków prawnych, ale przez jej dokonanie te skutki mogą zostać osiągnięte²⁶. Również w judykaturze wskazano, że czynność zameldowania jest czynnością materialno-techniczną. Ma charakter tylko deklaratoryjny i służy wyłącznie rejestracji danych w ewidencji ludności odzwierciedlających faktyczne miejsce pobytu osoby²⁷.

Jeśli chodzi o zakres postępowania organu gminy rejestrującego zameldowanie, to co do zasady obejmuje on tylko przyjęcie zgłoszenia i dokonanie czynności materialno-technicznej, mającej deklaratoryjny charakter²⁸. Organ sprawdza pod względem formalnym poprawność wypełnienia formularza zgłoszeniowego, a następnie dokonuje rejestracji danych, niczego przy tym nie rozstrzygając²⁹. Ustawodawca przewidział jednak, że w pewnych sytuacjach organ gminy powinien rozstrzygnąć o zameldowaniu w formie decyzji administracyjnej, czyli aktu będącego „efektem finalnym” procesu stosowania normy prawa materialnego, określającego w sposób wiążący sytuację prawną imiennie oznaczonego adresata w konkretnej sprawie³⁰. Jak wynika

²⁴ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145–146.

²⁵ M. Stahl, *Czynności materialno-techniczne*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. eadem, Warszawa 2021, s. 567.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 462.

²⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 7 IV 2020 r., sygn. akt II SA/OI 55/20, Legalis nr 2364977; postanowienie NSA z 10 VIII 2018 r., sygn. akt I OW 74/18, Legalis nr 1817271.

²⁸ Por. M. Bochenek, *Obowiązek meldunkowy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawno-Ekonomiczny” 2011, nr 1, s. 28.

²⁹ Ibidem, s. 25.

³⁰ Por. Z.R. Kmiecik, *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 20.

z art. 31 ust. 1 u.e.l. powinno to nastąpić wtedy, gdy dane zgłoszone do zameldowania budzą wątpliwości. Źródłem tych wątpliwości mogą być różne okoliczności; w judykaturze zaliczono do nich przede wszystkim brak potwierdzenia pobytu dokonanego przez uprawniony podmiot³¹. Należy stwierdzić, że tego rodzaju brak nie jest brakiem formalnym zgłoszenia pobytu uzasadniającym zastosowanie art. 64 § 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³². Jeżeli właściciel bądź inna osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu nie może lub nie chce poświadczyć faktu pobytu, to organ gminy powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy osoba zgłaszająca pobyt faktycznie przebywa pod wskazanym adresem z zamiarem pobytu stałego lub czasowego, a więc czy zachodzą materialnoprawne przesłanki do jej zameldowania, a następnie wydać w tej sprawie decyzję³³. Reasumując, brak potwierdzenia pobytu w lokalu, jak również brak zgody właściciela na zameldowanie, nie stanowią negatywnej przesłanki do dokonania zameldowania. Decydujące jest to, czy fakt pobytu osoby w konkretnym lokalu znajduje potwierdzenie w dowodach zgromadzonych przez organ meldunkowy³⁴.

2. Stanowisko judykatury w kwestii dopuszczalności i podstawy prawnej uchylecia czynności zameldowania

Przechodząc do wyjaśnienia kwestii dopuszczalności uchylecia czynności zameldowania, należy w pierwszej kolejności przytoczyć trafny pogląd B. Adamiak, że do czynności materialno-technicznych organów administracyjnych ani do rejestracji faktów w ewidencji nie mają zastosowania przesłanki i tryb stwierdzenia nieważności decyzji ustanowione w art. 156 § 1 k.p.a. Tylko gdy przepisy ustawowe stanowią o rozstrzygnięciu w formie decyzji wątpliwości co do danych objętych ewidencją, decyzje te będą poddane przepisom o stwierdzeniu nieważności

³¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 XI 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 664/19, Legalis nr 2290977; wyrok WSA w Szczecinie z 10 VII 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 453/19, Legalis nr 2212406.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1691, dalej „k.p.a.”.

³³ M. Jurzyński, *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8, s. 72.

³⁴ Wyrok NSA z 21 V 2014 r., sygn. akt II OSK 3019/12, Legalis nr 1042690.

w przypadku istnienia wad wymienionych w powołanym przepisie. Natomiast stwierdzenie nieważności czynności materialno-technicznej wymaga odrębnej podstawy prawnej oraz uregulowania trybu postępowania w takiej sprawie³⁵.

Analiza przepisów u.e.l. prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie określił *expressis verbis* żadnego trybu wzruszenia (stwierdzenia nieważności bądź uchylenia) czynności materialno-technicznej zameldowania. Jednakże w art. 69 pkt 1 u.e.l., umiejscowionym w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe i końcowe, znalazł się zapis wskazujący, że postępowania administracyjne wszczęte na podstawie poprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁶ i niezakończone przed dniem wejścia w życie u.e.l. (czyli przed 1 marca 2015 r.), w sprawach indywidualnych m.in. o zameldowanie, uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania oraz wymeldowanie prowadzi się na podstawie nowej ustawy. Ponieważ jest to przepis o charakterze intertemporalnym, nie stanowi on normy kompetencyjnej dla organów gmin do orzekania w przedmiocie uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania. Trzeba jednak zauważyć, że w u.e.l.d.o. również nie było przepisu, który wprost stanowiłby o takiej możliwości. Dlaczego zatem ustawodawca wymienił w art. 69 pkt 1 u.e.l. sprawy o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania?

Odpowiedzi na powyższe pytanie dostarcza analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Wynika z niej, że pod rządami u.e.l.d.o. ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą czynność materialno-techniczna, jaką jest zameldowanie, nie ma cech ostateczności ani prawomocności, co oznacza, iż w każdym czasie możliwe jest skorygowanie błędnego wpisu ewidencyjnego. Eliminacja czynności materialno-technicznej oraz jej skutków z obrotu prawnego następuje w drodze czynności prawnej właściwego organu dokonanej w formie decyzji administracyjnej uchylającej (anulującej) czynność zameldowania³⁷. Przyjęto, że podstawą prawną do wydania takiej decyzji jest

³⁵ B. Adamiak, *Art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2024, nb 14 (dostęp: 3 I 2026); por. uwagi w tym zakresie: K. Glibowski, *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis/el. 2023, nb 26 (dostęp: 10 I 2026).

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2006, poz. 993 ze zm., dalej „u.e.l.d.o.”.

³⁷ Np. wyrok WSA w Szczecinie z 17 VI 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 48/09, Legalis nr 186343; wyrok WSA we Wrocławiu z 23 XI 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 184/07, Legalis nr 283943; wyrok NSA z 23 VI 2006 r., sygn. akt II OSK 883/05, Legalis nr 2202579.

art. 47 ust. 2 u.e.l.d.o., stanowiący, że „jeżeli zgłoszone dane budzą wątpliwości, o dokonaniu zameldowania lub wymeldowania rozstrzyga właściwy organ gminy”³⁸.

Pojawił się również pogląd przeciwny, iż u.e.l.d.o. nie przewiduje możliwości wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie uchylecia czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie, niezależnie od tego, czy było ono prawidłowe, czy też nastąpiło wadliwie. Taka decyzja – jako wydana bez podstawy prawnej – spełnia przesłankę nieważności określoną w art. 156 § pkt 2 k.p.a. Sąd nadmieniał, że w pewnych sytuacjach może być konieczne usunięcie skutków czynności materialno-prawnej zameldowania. Jeżeli nie wiąże się ono z faktycznym przebywaniem osoby w lokalu, to istnieje możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie wymeldowania³⁹. Pogląd powyższy nie znalazł jednak szerszej akceptacji w judykaturze.

Linia orzecznicza dopuszczająca uchYLECIE (anulowanie⁴⁰) czynności materialno-technicznej zameldowania jest kontynuowana pod rządami u.e.l. Jako podstawę prawną orzekania przez organy gmin w tym zakresie uznano art. 31 ust. 1 tej ustawy (będący odpowiednikiem art. 47 ust. 2 u.e.l.d.o.), zgodnie z którym „jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości, o zameldowaniu lub wymeldowaniu rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej”. Przyjęto, że przepis ten stanowi podstawę do orzekania nie tylko na etapie zgłoszenia danych do zameldowania, ale również w sytuacji, gdy wątpliwości co do zgłoszonych danych ujawniły się już po dokonaniu czynności materialno-technicznej zameldowania⁴¹. W takim przypadku organ gminy powinien przeprowadzić postępowanie w przedmiocie legalności dokonanej czynności zameldowania

³⁸ Na marginesie warto wspomnieć o uchwale Sądu Najwyższego z 31 X 1991 r., sygn. akt III AZP 6/91, *Legalis* nr 27496, w której przyjęto, że art. 47 ust. 2 u.e.l.d.o. nie ogranicza możliwości badania prawidłowości danych stanowiących podstawę zameldowania do określonej chwili wykonywania obowiązku meldunkowego, a w pojęciu „zgłoszone dane” mogą się mieścić również dane, które zostały już zarejestrowane.

³⁹ Wyrok NSA z 30 X 2007 r., sygn. akt II OSK 1429/06, *Legalis* nr 90225.

⁴⁰ W nawiasie podano również określenie „anulowanie”, gdyż w judykaturze jest ono stosowane zamiennie z określeniem „uchylenie”. Co więcej, terminem „anulowanie zameldowania” posłużyli się twórcy aplikacji służącej do obsługi rejestru PESEL w systemie teleinformatycznym na oznaczenie funkcjonalności umożliwiającej rejestrowanie przez organ gminy decyzji wzruszającej czynność zameldowania.

⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z 30 VII 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 592/19, *Legalis* nr 2478861; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 IX 2016 r., sygn. akt II SA/Go 601/16, *Legalis* nr 1542707.

i w razie stwierdzenia, że czynność ta dotknięta jest wadą – wydać decyzję o uchyleniu jej skutków⁴².

3. Forma i tryb działania organów gmin w sprawach uchylenia czynności zameldowania

Z dotychczasowych rozważań wynika, że działanie organu gminy polegające na uchyleniu czynności materialno-technicznej zameldowania powinno przybrać formę decyzji administracyjnej. Wydaje się, że ta forma działania najlepiej chroni prawa jednostki, gdyż wymaga wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego z zachowaniem wymogów procesowych określonych w k.p.a., w szczególności zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.) m.in. poprzez zawiadomienie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), umożliwienie wglądu w akta sprawy (art. 73 k.p.a.) i wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia (art. 81 k.p.a.) oraz doręczenie decyzji na piśmie (art. 109 § 1 k.p.a.). Decyzja musi zawierać elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., a w szczególności rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie faktyczne i prawne. Zasadniczą rolą uzasadnienia jest wytłumaczenie adresatom decyzji, dlaczego organ, rozstrzygając daną sprawę administracyjną, zastosował określoną normę prawa materialnego. Rozstrzygnięcie i uzasadnienie decyzji powinny być ze sobą zgodne⁴³.

Stronom służy konstytucyjne prawo do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji⁴⁴. Jest to uprawnienie do uruchomienia procedury weryfikacji prawidłowości decyzji wydanej w sprawie indywidualnej, co ma na celu ochronę praw i interesów stron oraz służy zapewnieniu praworządności działania administracji publicznej w jej stosunkach z jednostką⁴⁵. Wymaga podkreślenia, że w sprawach dotyczących obowiązku meldunkowego ustawodawca nie wyłączył stosowania zasady dwuinstancyjności postępowania określonej w art. 15 k.p.a. Dlatego

⁴² Wyrok NSA z 8 VIII 2024 r., sygn. akt II OSK 1815/23, Legalis nr 3113665.

⁴³ I. Madziar, K. Szelągowska, *Art. 107*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 278, 280.

⁴⁴ Art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁴⁵ B. Adamiak, *Art. 112*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., nb 1 (dostęp: 10 I 2026).

decyzja w przedmiocie uchylenia czynności zameldowania może być zaskarżona przez stronę w drodze odwołania do organu wyższego stopnia, którym w sprawach meldunkowych jest wojewoda⁴⁶, a następnie w drodze skargi do sądu administracyjnego. Tym samym poprawność rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w przedmiocie uchylenia czynności zameldowania może być poddana zarówno weryfikacji w administracyjnym toku instancji, jak i kontroli sądowej.

Należy jeszcze odpowiedzieć na pytanie, komu przysługuje przymiot strony w postępowaniu o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania oraz w jakim trybie może być ono wszczęte. Pojęcie strony wprowadza art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Odnosząc ten przepis do spraw meldunkowych (w tym również do spraw uchylenia czynności zameldowania), trzeba przyjąć, że stroną jest nie tylko osoba fizyczna, której obowiązkowi meldunkowemu dotyczy postępowanie, ale również właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu. Stanowisko to znajduje oparcie m.in. w uchwale NSA z 2011 r., w której przyjęto, że osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 u.e.l.d.o.⁴⁷ Uchwała ta, z uwagi na jej treść i przedstawioną motywację, zachowuje swoją aktualność również pod rządami obecnej ustawy⁴⁸. W praktyce zatem w omawianych sprawach na ogół występują przynajmniej dwie strony o spornych interesach. Nierzadko są to osoby bliskie, ale zwaśnione ze sobą. Pojawia się oczekiwanie, że ich konflikt rozsądzi organ meldunkowy, jednak jego kompetencja ogranicza się wyłącznie do rozstrzygnięcia sprawy o uchylenie czynności zameldowania.

Odnośnie do trybu wszczęcia postępowania należy stwierdzić, że art. 31 ust. 1 u.e.l. wskazuje na działanie organu gminy z urzędu, gdyż to organ ocenia zgłoszone dane i w razie wątpliwości wszczyna postępowanie administracyjne. Wydaje się jednak zasadne przyjęcie rozwiązania (*per analogiam* do art. 35 u.e.l. wskazującego podmioty uprawnione do złożenia wniosku o wymeldowanie), że postępowanie o uchylenie

⁴⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.e.l. wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie ustawy.

⁴⁷ Uchwała NSA z 5 XII 2011 r., sygn. akt II OPS 1/11, Legalis nr 401814.

⁴⁸ Wyrok NSA z 10 III 2022 r., sygn. akt II OSK 342/22, Legalis nr 2675135.

czynności zameldowania może być wszczęte również na wniosek podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu, np. właściciela lub najemcy.

Warto ponadto zauważyć, że skoro w postępowaniu o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania pod oznaczonym adresem podlega ocenie prawidłowość tej czynności, to wymeldowanie się osoby spod tego adresu nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania i nie uzasadnia jego umorzenia w trybie art. 105 § 1 k.p.a. Wymeldowanie samo w sobie nie eliminuje czynności zameldowania i jej skutków prawnych. Do tego konieczne jest uchylenie tej czynności, co odnosi skutek *ex tunc*⁴⁹.

4. Przesłanki faktyczne uchylenia czynności zameldowania

Wydanie decyzji w przedmiocie uchylenia czynności zameldowania wymaga ustalenia przez organ faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Należy podkreślić, że wszelkie ustalenia faktyczne powinny być dokonywane z zachowaniem reguł określonych w k.p.a., a w szczególności zasady ogólnej prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) nakładającej na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Realizacja tej zasady następuje przede wszystkim przez przeprowadzenie stosownych dowodów w danej sprawie⁵⁰. Organ, kierując się normą prawa materialnego, powinien ocenić, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody dla wykazania tych faktów są potrzebne⁵¹. Przepis art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a. wskazuje, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, natomiast art. 77 § 1 k.p.a. obliuguje organ administracji publicznej do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Stronie przysługuje prawo inicjatywy dowodowej, jednak to na organie nadal spoczywa główny ciężar dowodzenia istotnych, z punktu widzenia rozstrzygnięcia, okoliczności

⁴⁹ Wyrok WSA w Kielcach z 8 V 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 179/14, Legalis nr 963900.

⁵⁰ F. Elżanowski, *Art. 7, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, op. cit., nb 2 (dostęp: 3 I 2026).

⁵¹ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1, s. 284.

sprawy⁵². Ciężar ten nie może być przerzucony na stronę, aczkolwiek nie jest ona zwolniona z obowiązku współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych – dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej okoliczności może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Nie można bowiem przyjąć, że przy bierności strony cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach⁵³. W praktyce orzeczniczej w sprawach uchylenia czynności zameldowania dowodami są najczęściej zeznania świadków i stron oraz dokumenty, a rzadziej oględziny budynku lub jego wydzielonej części (lokalu)⁵⁴.

Dotychczasowe rozważania wskazują, że postępowanie o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania jest niejako trybem kontroli następczej tej czynności. W judykaturze trafnie podniesiono, że dla jego zastosowania podstawowe znaczenie ma przede wszystkim ustalenie przez organ niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego sprawy, na dzień dokonania czynności⁵⁵. Jednocześnie, aby organ mógł uchylić dokonaną czynność zameldowania, musi ustalić, że fakt nieprawidłowego wpisu ewidencyjnego jest oczywisty. W razie jakichkolwiek wątpliwości anulowanie wpisu nie jest możliwe⁵⁶.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przesłanką faktyczną, która uzasadnia uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania, jest ustalenie, że w dacie tej czynności osoba zameldowana na pobyt stały lub czasowy nie przebywała w danym miejscu z zamiarem pobytu stałego lub czasowego, a tym samym, że zameldowanie nastąpiło na podstawie danych nieprawdziwych (niezgodnych ze stanem faktycznym). Sama natomiast deklarowana przez osobę wola zamieszkiwania pod oznaczonym adresem nie ma znaczenia przy ocenie spełnienia przesłanki uchylenia czynności zameldowania⁵⁷. Wyrazistym przykła-

⁵² P. Krzykowski, *Art. 7, w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–60*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, op. cit., s. 45.

⁵³ Wyrok NSA z 11 IV 2017 r., sygn. akt II OSK 2045/15, *Legalis* nr 1655981.

⁵⁴ Spostrzeżenie to jest efektem analizy orzecznictwa sądów administracyjnych oraz obserwacji własnych autora poczynionych w trakcie wieloletniej pracy w organie wyższego stopnia nad organami gmin w zakresie spraw meldunkowych.

⁵⁵ Wyrok NSA z 12 XII 2017 r., sygn. akt II OSK 691/16, *Legalis* nr 1756803.

⁵⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 10 I 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1196/18, *Legalis* nr 1871875.

⁵⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 27 VII 2016 r., sygn. akt II SA/Po 223/16, *Legalis* nr 1544621.

dem tego rodzaju wadliwości jest sytuacja, w której osoba zameldowana na pobyt stały w rzeczywistości w danym lokalu nie zamieszkiwała z zamiarem stałego pobytu, zarówno w dacie czynności, jak i w okresie późniejszym, ani nie przechowywała w nim swoich rzeczy osobistych, a meldunek był jej potrzebny jedynie do zarejestrowania działalności gospodarczej⁵⁸. Innym przykładem z orzecznictwa może być sprawa, w której osoba – współwłaściciel budynku, w którym się zameldowała, faktycznie w nim nie zamieszkiwała. Jak twierdziła, chciała w nim zamieszkać i przenieść do niego swoje rzeczy, ale uniemożliwili jej to pozostali współwłaściciele budynku⁵⁹. Kolejnym przykładem może być sytuacja, w której osoba będąca współwłaścicielem lokalu zameldowała się na pobyt stały, ale nie mieszkała z zamiarem stałego w nim przebywania w dacie rejestracji, ponieważ jej centrum życiowe było za granicą, a do lokalu przyjeżdżała jedynie w celu odwiedzin⁶⁰.

Ponadto w jednej ze spraw za przesłankę faktyczną uchylenia czynności zameldowania noworodka dokonanej z urzędu w związku ze sporządzeniem aktu urodzenia uznano fakt nieprzebywania dziecka w miejscu zameldowania na pobyt stały w dniu rejestracji, jak i w okresie późniejszym. Jak ustalono w tej sprawie, dziecko zostało zameldowane pod adresem pobytu stałego matki, ale nigdy nie przebywało wraz z nią w tym miejscu. Matka trwale opuściła to miejsce kilka lat wcześniej. Tym samym zameldowanie dziecka nie odzwierciedlało stanu faktycznego i było wadliwe⁶¹. Nadmienić jednak należy, że pojawiły się również orzeczenia negujące możliwość uchylenia czynności zameldowania dziecka w analogicznym stanie faktycznym⁶².

Można postawić pytanie: czy orzekając w przedmiocie uchylenia czynności zameldowania, organ powinien brać pod uwagę wyłącznie stan faktyczny istniejący w chwili zameldowania czy również stan istniejący w dacie orzekania? W judykaturze został wyrażony pogląd, że dla oceny prawidłowości czynności zameldowania znaczenie ma

⁵⁸ Wyrok NSA z 8 VIII 2024 r., sygn. akt II OSK 1815/23, Legalis nr 3113665.

⁵⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 XI 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 184/07, Legalis nr 283943.

⁶⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 8 III 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 1441/21, Legalis nr 2684706.

⁶¹ Wyrok WSA w Krakowie z 2 III 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 613/20, Legalis nr 2553059. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona przez NSA wyrokiem z 27 II 2024 r., sygn. akt II OSK 1396/21, Legalis nr 3163252.

⁶² Wyrok NSA z 9 V 2019 r., sygn. akt II OSK 1573/17, Legalis nr 2215924; wyrok WSA w Warszawie z 22 IX 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1434/23, Legalis nr 2993121.

jedynie stan faktyczny istniejący w dacie dokonania czynności, a bez znaczenia jest fakt, czy osoba zamieszkiwała w lokalu w późniejszym czasie⁶³. Ale zaprezentowane zostało także stanowisko, zgodnie z którym badanie prawidłowości zameldowania powinno obejmować również stan istniejący w dacie wydawania decyzji. Wobec tego uchylenie czynności zameldowania jest niedopuszczalne, jeżeli osoby zameldowane faktycznie przebywały w lokalu w dacie dokonania czynności, jak również wówczas, gdy do zamieszkania doszło później⁶⁴. Należy jednak podkreślić, że nie może być to zamieszkiwanie mające charakter pozorny, realizowane przez osobę już po wszczęciu postępowania o uchylenie czynności zameldowania i podyktowane taktyką procesową obliczoną na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia⁶⁵.

Warto ponadto zauważyć, że jeżeli zgromadzony w danej sprawie materiał dowodowy wskazuje jednoznacznie na wadliwość czynności zameldowania, to organ gminy nie powinien wydawać decyzji o wymeldowaniu (a co niestety w praktyce się zdarza). W świetle art. 35 u.e.l. przesłanką faktyczną orzeczenia o wymeldowaniu jest opuszczenie przez osobę zameldowaną miejsca pobytu stałego albo miejsca pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i niedopełnienie obowiązku wymeldowania się. Zatem decyzja o wymeldowaniu nie służy usuwaniu skutków wadliwej czynności zameldowania, a do jej wydania niezbędne jest ustalenie, że osoba faktycznie przebywała w miejscu zameldowania, a następnie opuściła to miejsce, nie dopełniwszy obowiązku meldunkowego.

Podsumowanie

Obowiązek meldunkowy jest instytucją prawa publicznego o charakterze ewidencyjno-porządkowym. Jego celem jest dostarczanie organom władzy publicznej informacji o miejscach pobytu stałego i czasowego osób fizycznych (zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców) przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji – ułatwianie wykonywania zadań publicznych państwa i samorządu

⁶³ Wyrok WSA w Krakowie z 12 IV 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1249/20, Legalis nr 2582484.

⁶⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 XI 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 1108/13, Legalis nr 872192.

⁶⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 27 VII 2016 r., sygn. akt II SA/Po 223/16, op. cit.

terytorialnego. Jednym z elementów tej instytucji prawa jest obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu stałego lub czasowego. Co do zasady zameldowanie następuje w formie czynności materialno-technicznej i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W judykaturze trafnie wskazano, że zameldowanie jest tylko i wyłącznie czynnością rejestracyjną, potwierdzającą fakt przebywania danej osoby pod określonym adresem, zatem powinno ono odzwierciedlać rzeczywisty stan rzeczy, a nie utrzymywać fikcję meldunkową⁶⁶. Zgłaszając swój pobyt w określonym miejscu w celu zameldowania, osoba fizyczna dostarcza organom władzy publicznej informacji o adresie, pod którym stale lub czasowo przebywa, a więc o miejscu, gdzie można ją zastać. Jeśli zaś, dokonując zgłoszenia pobytu, wskazuje adres, pod którym faktycznie nie przebywa (ani stale, ani czasowo), to taka czynność sprzeczna jest z celem obowiązku meldunkowego i nie może zostać objęta prawną ochroną⁶⁷. Ustawodawca nie uregulował odrębnie trybu wzruszenia takiej wadliwej czynności, ale niejako zaaprobował wykładnię przepisów i stosowaną praktykę orzeczniczą w tym zakresie, wprowadzając w art. 69 pkt 1 u.e.l. pojęcie sprawy indywidualnej o uchylenie czynności materialno-technicznej zameldowania.

Przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że w judykaturze utrwaliła się linia orzecznicza, zgodnie z którą czynność materialno-techniczna zameldowania nie ma cech ostateczności ani prawomocności, zatem w każdym czasie dopuszczalne jest uchylenie (anulowanie) tej czynności, jeżeli w chwili jej dokonania nie odzwierciedlała rzeczywistego miejsca pobytu stałego lub czasowego osoby zameldowanej. Może to nastąpić w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu z urzędu lub na wniosek podmiotu dysponującego tytułem prawnym do nieruchomości, przez organ gminy, który dokonał zameldowania, postępowania administracyjnego z zachowaniem wymogów procesowych określonych w k.p.a. Prawo procesowe jest bowiem narzędziem, za pomocą którego wprowadza się w życie normy prawa materialnego i które ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku⁶⁸. *De lege lata* podstawę

⁶⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 26 IX 2024 r., sygn. akt II SA/Rz 656/24, Legalis nr 3125190.

⁶⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 30 VII 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 592/19, op. cit.

⁶⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 27.

prawnomaterialną orzekania w przedmiocie uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania stanowi art. 31 ust. 1 u.e.l.

Ponadto poglądy prezentowane w doktrynie i w judykaturze wskazują na doniosłość obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego każdej sprawy indywidualnej, gdyż od jego prawidłowej realizacji uzależniona jest dopuszczalność uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania. W tym celu organ gminy powinien w sposób obiektywny i wyczerpujący zgromadzić i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Wydanie decyzji uchylającej czynność zameldowania jest możliwe tylko w razie bezspornego stwierdzenia na podstawie prawidłowo przeprowadzonych dowodów, że czynność ta została dokonana niezgodnie z ustawą, ponieważ w rzeczywistości nie zaistniały materialnoprawne przesłanki do zameldowania. W przeciwnym razie uchylenie czynności zameldowania jest niedopuszczalne.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Art. 112*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2024 (dostęp: 10 I 2026).
- Adamiak B., *Art. 156*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2024 (dostęp: 3 I 2026).
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Bochenek M., *Obowiązek meldunkowy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2011, nr 1, s. 22–35.
- Elżanowski F., *Art. 7*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis/el. 2023 (dostęp: 3 I 2026).
- Glibowski K., *Art. 156*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis/el. 2023 (dostęp: 10 I 2026).
- Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1, s. 269–290.
- Hadel M., *Konstytucyjna wolność poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu a obowiązek meldunkowy*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, pod. red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 415–427.
- Jurzyński M., *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8, s. 63–77.
- Kmiecik Z.R., *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Krawiec G., *Art. 24*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 89–95.
- Krawiec G., *Art. 28*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 103–108.

- Krawiec G., *Art. 29*, w: M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020 s. 109–110.
- Krzykowski P., *Art. 7*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–60*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 42–48.
- Madziar I., Szelańska K., *Art. 107*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 263–305.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Stahl M., *Czynności materialno-techniczne*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 566–571.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Żelasko-Makowska E., *Obowiązek meldunkowy w świetle nowej ustawy o ewidencji ludności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11, s. 6–20.

Filip Prusik-Serbinowski*

Szczególne definicje strony postępowania w Prawie budowlanym

Special definitions of a party to proceedings in Construction Law

Abstract. According to the provisions of the Code of Administrative Procedure, legal interest constitutes the basis for procedural standing in administrative proceedings. The characteristics of this concept and tool make it a suitable benchmark for determining the subjective scope of most administrative proceedings. When applying this criterion, any entity whose rights and obligations may be affected by the decision concluding the proceedings will be considered a party to the proceedings; conversely, no entity whose legal situation is unaffected by the outcome of the proceedings shall have standing. However, there are certain categories of cases in which the legislator finds it necessary to modify that scope, most often by narrowing it. An example would be in order to expedite the proceedings. This occurs through special provisions that introduce a basis for standing different from the legal interest. Such provisions can be found in Construction Law, among other legislation. This article analyses and assesses those provisions, including an examination of the interpretative doubts arising in the case law of administrative courts and an attempt to resolve these issues. The analysis covers three provisions, each of which modifies the subjective scope of proceedings in a different way to that determined on the basis of the criterion of legal interest. It is possible to distinguish between clarification or direct regulation of the same group of parties that would result from the provisions of the Code, its narrowing, and categorical restriction to only one entity. Each of these regulations should be assessed in terms of precision, legitimacy, purposefulness, and functioning in judicial practice.

Keywords: Construction Law – legal interest – procedural standing – special provision – area of impact

* Jagiellonian University in Kraków, Poland | Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0235-688X>, e-mail: filip.prusik-serbinowski@uj.edu.pl.

Wprowadzenie

Działalność człowieka polegająca na kształtowaniu otaczającej go przestrzeni przez budowę obiektów budowlanych i wykonywanie innych robót budowlanych stanowi jedną z jego podstawowych aktywności, jednakże nie jest obojętna dla środowiska oraz praw i interesów osób żyjących i posiadających nieruchomości w pobliżu danej inwestycji¹.

Jednym z zadań ustawodawcy regulującego proces inwestycyjno-budowlany jest zatem wyważenie interesów splatających się w tym procesie (interesu publicznego, interesu inwestora oraz interesów osób trzecich). Narzędziem służącym osiągnięciu równowagi w tym obszarze są m.in. procedury, w których weryfikowana jest zgodność zamierzenia inwestora z prawem. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma udział w postępowaniach osób, na których prawa i interesy inwestycja może oddziaływać, tak aby mogły one bronić się przed tym wpływem, wykazując ewentualne naruszenia przepisów².

Bez wątplenia jednak udział większej liczby podmiotów w postępowaniu, w tym poprzez konieczność umożliwienia im zapoznania się z dokumentacją, odniesienia do ich argumentów, a przede wszystkim rozpatrywania wnoszonych przez nie środków zaskarżenia, wydłuża proces inwestycyjno-budowlany. Ustawodawca, dążąc zaś do jego przyspieszenia, ogranicza krąg osób uprawnionych do uczestnictwa w postępowaniach dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego. Analizy i oceny wymaga zatem trafność i skuteczność takich rozwiązań oraz ich zgodność z aktami wyższego rzędu.

1. Interes prawny jako podstawa legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym

Interes prawny jest jednym z podstawowych pojęć prawa administracyjnego. W nauce traktowany jest jako pojęcie-narzędzie³ służące analizie

¹ Z. Cieślak, F. Serbinowski, *Reglamentacja procesu inwestycyjno-budowlanego w prawie budowlanym*, w: *Institucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji. Tom 2*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 51.

² *Ibidem*, s. 104 i n. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 IV 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, LEX nr 786223.

³ W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 9.

sytuacji prawnej jednostki, a także jej wzajemnej relacji z organem administracji publicznej. Interes prawny jest pojęciem zarówno języka prawniczego, jak i prawnego.

M. Zdyb przedstawił społeczno-polityczne źródło interesu prawnego, wskazując, że „[s]połeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli, konkretnie ustawodawcę, doszło do konkluzji, że istnieje konieczność zabezpieczenia prawnego pewnych interesów jednostkowych, uznając je za uzasadnione, słuszne i godne zabezpieczenia ze społecznego punktu widzenia, opierając swe przekonanie na powszechnie odczuwanej potrzebie, prawidłowościach, prawach i zasadach wyrażających istotę zjawisk, których interes dotyczy. Tworzy się więc konstrukcję interesu, który nie jest interesem konkretnej osoby [...], ale interesem jednostki ujmowanym w kategoriach abstrakcyjnych, ogólnych. [...] Treść interesu prawnego wyraża nieegoistyczne odczucia, potrzeby i wartości, do których one kierują się, ale odczucia, potrzeby i wartości zobiektywizowane, obiektywne oceny ustawodawcy w tym zakresie”⁴.

W języku potocznym interes można zdefiniować jako zależność między osobą a wynikiem jakiejś toczącej się sprawy, polegającą na korzyści, jaką ta osoba może odnieść przy odpowiednim rozstrzygnięciu (rezultacie, wyniku) sprawy⁵. Na potrzeby nauk prawnych interes w ogólności rozumie się jako połączenie potrzeby i korzyści, a więc potrzebę określonego zachowania (działania lub zaniechania) wywołaną chęcią osiągnięcia jakiejś korzyści⁶.

Kluczowe jest jednak pytanie, w jaki sposób interes „zwykły” (faktyczny) staje się interesem prawnym. Otóż dzieje się to wtedy, gdy interes ten znajduje oparcie w normie prawa pozytywnego. O przekształceniu interesu faktycznego w interes prawny przesądzają zatem przepisy prawa materialnego⁷. Co istotne, muszą to być przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w danym postępowaniu, a więc kształtują prawa lub obowiązki jednostki pozostające w związku z rozstrzygnięciem wydawanym w tym postępowaniu⁸. Uznanie określonego interesu

⁴ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 31–32, za: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 73.

⁵ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 102.

⁶ A.S. Duda, op. cit., s. 10 i n. wraz z przywołaną tam literaturą.

⁷ Szeroko: ibidem, s. 74 i n.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 10 XI 1998 r., sygn. akt II SA 844/98, LEX nr 41823.

w normie prawnej powoduje, że zyskuje on także charakter obiektywny, tj. istnieje niezależnie od woli i subiektywnych odczuć jednostki.

Konstrukcja pojęcia interesu prawnego ma pewną właściwość, która czyni go uniwersalnie użytecznym narzędziem do wyznaczania kręgu stron postępowania. Otóż konstrukcja ta powoduje, że jeśli tylko w danym postępowaniu może znaleźć zastosowanie (zostać skonkretyzowany) przepis, który określa prawa lub obowiązki jednostki, to ta jednostka będzie stroną tego postępowania, w wyniku czego będzie mogła korzystać z odpowiednich środków prawnych w celu zapewnienia, że jej prawo lub obowiązek zostaną skonkretyzowane właściwie. Analogicznie – nie będzie stroną postępowania żaden podmiot, którego prawa lub obowiązki w tym postępowaniu nie są kształtowane (nie istnieją prawa, które powinien on móc w tym postępowaniu chronić).

Tę właściwość interesu prawnego dobrze ilustruje stwierdzenie, iż mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby⁹. Interes prawny określa relację między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu a tym, co prawo może mu zagwarantować¹⁰.

Tak rozumiany interes prawny stanowi pojęcie, przy pomocy którego ustala się zakres podmiotowy (krąg stron) postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Przepis ten zawiera bowiem definicję strony postępowania, opartą właśnie na pojęciu interesu prawnego. Przepisy szczególne mogą jednak przewidywać inne definicje i inne kryteria posiadania przymiotu strony w określonego rodzaju postępowaniach. Przykłady takich regulacji zawiera także Prawo budowlane¹².

⁹ Wyrok NSA z 12 VII 2007 r., sygn. akt I OSK 1559/06, LEX nr 385385.

¹⁰ J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609, za: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, s. 75.

¹¹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1691), dalej „k.p.a.”. Wprawdzie w przepisie tym mowa o „interesie prawnym lub obowiązku”, jednak za większością przedstawicieli doktryny trzeba przyjąć, że interes prawny jest pojęciem szerokim i zawiera w sobie także pojęcie obowiązku opartego na prawie. Por. G. Łaszczycza, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 180 i n.

¹² Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418 ze zm.).

Należy jeszcze odnieść się do kwestii tzw. praw refleksowych. Ta niejednoznacznie oceniana w doktrynie koncepcja opiera się na rozróżnieniu strony dysponującej interesem bezpośrednim, wywodzonym z przepisów materialnego prawa administracyjnego, oraz strony dysponującej jedynie interesem pośrednim, której zarówno postępowanie administracyjne, jak i samo rozstrzygnięcie dotyczy w sposób pośredni, decyzja nie rozstrzyga bowiem wprost o jej prawach i obowiązkach, lecz jedynie oddziałuje na te prawa i obowiązki, wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z sytuacją prawną tego podmiotu¹³. Chodzi tu o sytuację, w której przyznanie uprawnień jednemu podmiotowi wywołuje skutek w uprawnieniach drugiego, skąd wynika konieczność zapewnienia mu ochrony procesowej. Interes prawny oparty na prawie refleksowym aktualizuje się zatem dopiero w momencie wszczęcia postępowania zmierzającego do określenia praw lub obowiązków jednostki mającej interes bezpośredni. Należy jednak podkreślić, że interes prawny wynikający z praw refleksowych nie jest interesem „słabszym” od „bezpośredniego” interesu prawnego. Podmiot dysponujący takim interesem jest pełnoprawną stroną postępowania administracyjnego.

Postępowania uregulowane w Prawie budowlanym są klasycznym przykładem sytuacji, w której ważną rolę odgrywają właśnie prawa refleksowe¹⁴. Postępowania te zmierzają bowiem do określenia praw lub obowiązków strony dysponującej bezpośrednim interesem prawnym (inwestora, właściciela, zarządcy obiektu budowlanego), a jednocześnie ich wynik oddziałuje na sytuację prawną innych podmiotów (przede wszystkim właścicieli sąsiednich nieruchomości).

2. Definicja strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę

Pierwszym z przepisów Prawa budowlanego, który modyfikuje krąg stron postępowania administracyjnego, wprowadzając szczególną definicję strony, jest art. 28 ust. 2. Zgodnie z nim stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

¹³ Ibidem, s. 95 wraz z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

¹⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 81.

Na wstępie przepis ten wprost wskazuje inwestora jako stronę postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Przepisy nie wprowadzają definicji inwestora, jednak w doktrynie i w orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że inwestor to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która przeznaczając środki finansowe na realizację określonej inwestycji budowlanej, a do której obowiązków należy zorganizowanie procesu budowy, w tym zapewnienie sporządzenia projektu budowlanego, uzyskanie pozwolenia na budowę oraz zorganizowanie wykonania i dokonania odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i uprawnieniach budowlanych. Inwestor jest podmiotem, bez którego ani nie może funkcjonować budowa w sensie faktycznym, ani nie może się toczyć postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, gdyż to wyłącznie inwestor jest uprawniony do złożenia inicjującego je wniosku¹⁵.

Nawiązując do poczynionych wcześniej rozważań dotyczących interesu prawnego i praw refleksowych, bez wątplenia można wskazać inwestora jako podmiot dysponujący interesem prawnym bezpośrednim, ponieważ to jego prawa i obowiązki (prawo zabudowy i obowiązki z nim związane) są konkretyzowane w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Ich konkretyzacja i realizacja wpływa zaś na prawa i obowiązki pozostałych podmiotów wymienionych w analizowanym przepisie, tj. właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

O ile „właściciel” i „użytkownik wieczysty” są pojęciami dość jasnymi, o tyle „zarządcę” można zaliczyć do kategorii pojęć niedookreślonych¹⁶. Dla ustalenia treści tego pojęcia nie jest wystarczająca wykładnia językowa, lecz należy odwołać się do uwarunkowań systemowych i dorobku orzecznictwa¹⁷. Zarządcą będzie m.in. jednostka organizacyjna, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd, o którym mowa w art. 43 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸,

¹⁵ Por. J. Dessoulavy-Śliwiński, *Art. 17, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis oraz wyrok NSA z 8 XI 2017 r., sygn. akt II OSK 2870/16, LEX nr 2407140 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 7 XI 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1059/17, LEX nr 2409624. Odróżnić należy inwestora od wykonawcy – wyrok NSA oz. w Gdańsku z 12 VI 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 1862/01, LEX nr 680934.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z 17 XI 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1230/11, LEX nr 1152758.

¹⁷ Wyrok NSA z 12 IV 2018 r., sygn. akt II OSK 1395/16, LEX nr 2522291.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1115.

zarządca nieruchomości wspólnej, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹⁹, czy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁰, natomiast kontrowersje budzi możliwość uznania za zarządcę podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości²¹.

Odwołując się do orzecznictwa ukształtowanego przed wprowadzeniem do Prawa budowlanego szczególnej definicji strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, przyjąć można, że również wyznaczając krąg stron tego postępowania na podstawie art. 28 k.p.a., należałoby uwzględnić właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiednich²², a niekiedy także dalej położonych²³ nieruchomości. Interes prawny tych podmiotów wywodzi się z wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 Prawa budowlanego zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich i przepisów szczególnych. Warto jednak zwrócić uwagę na wyrok NSA z 14 kwietnia 2000 r.²⁴, w którym Sąd przyjął, iż wobec braku wykazania tytułu prawnorzeczowego do drogi, sam zarząd nad nią nie był wystarczającą przesłanką do uznania, że gmina posiada interes prawny w sprawie inwestycji zrealizowanej częściowo w pasie tej drogi. O ile zatem art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego obecnie wprost przesądza o legitymacji procesowej zarządcy nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, o tyle na gruncie art. 28 k.p.a. stanowisko to wymagałoby zniuansowania, zarząd może mieć bowiem różne źródło i charakter (trudno jednak zgodzić się z przywołaną wyżej oceną Sądu co do interesu prawnego gminy).

Sedna art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego nie stanowi jednak określenie kategorii tytułów do nieruchomości, z którymi ustawodawca wiąże legitymację procesową w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, lecz wskazanie położenia tych nieruchomości. Mianowicie, mają one znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu.

Początkowo obszar oddziaływania zdefiniowano jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 232.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 889.

²¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 X 2014 r., sygn. akt II SA/Go 599/14, LEX nr 1602300 oraz A. Gliniecki, *Art. 52*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, LEX/el. i powołane tam orzecznictwo.

²² Wyrok NSA z 1 XII 1998 r., sygn. akt IV SA 2214/97, LEX nr 43718.

²³ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z 16 X 1998 r., sygn. akt SA/Rz 1376/98, LEX nr 657522.

²⁴ Sygn. akt IV SA 1888/97, LEX nr 61657.

odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu²⁵. Nowelizacją z 20 lutego 2015 r.²⁶ podjęto próbę doprecyzowania tego przepisu poprzez wskazanie, że chodzi o „ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu”, a nie inne ograniczenia czy uciążliwości²⁷, jednak wydaje się, że zmiana ta nie była wystarczająco jasna i doniosła, w związku z czym nie odniosła zamierzonego rezultatu. Sformułowanie „w tym” wskazuje bowiem, że ograniczenia zabudowy są tylko jednym z rodzajów ograniczeń mających znaczenia na gruncie analizowanego przepisu²⁸. Dopiero nowelizacja z 19 lutego 2020 r.²⁹ przyniosła rzeczywiste doprecyzowanie tego przepisu. Z jego obecnego brzmienia wynika, że tylko ograniczenia w zabudowie (a nie jakiegokolwiek inne) dają podstawę do twierdzenia, że nieruchomości znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, „[z] uwagi na to, że obszar oddziaływania obiektu jest podstawą ustalania stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę, pojęcie to musi być jednoznaczne. [...] Dlatego też w przepisie pozostanie jedynie wyrażenie «w zabudowie». Ograniczenia w zabudowie są jednoznaczne do ustalenia. Ograniczenia w zabudowie odnoszą się do takiego wpływu na nieruchomości, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które stawiają wprost wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim wymogi dotyczące odległości jednych obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych). Tym samym uznano, że konieczne jest doprecyzowanie definicji obszaru oddziaływania obiektu, aby dostosowana była do materii regulowanej przez Prawo budowlane. Inne formy ograniczenia zagospodarowania terenu niż zabudowa (np. hałas, spaliny) wykraczają poza zakres przedmiotowy Prawa budowlanego”.

²⁵ Art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego w brzmieniu do 27 VI 2015 r.

²⁶ Ustawa z dnia 20 II 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 443).

²⁷ Taki zamiar ustawodawcy wynika z zapisu z posiedzenia Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2710) z 27 X 2014 r.

²⁸ Por. wyrok WSA w Łodzi z 2 VIII 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 467/18, LEX nr 2532575 przywołany zresztą w uzasadnieniu do projektu kolejnej ustawy nowelizującej ten przepis (Sejm RP IX Kadencji, nr druku 121).

²⁹ Ustawa z dnia 19 II 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 471).

Ponownie zatem, nawiązując do ustaleń z wcześniejszej części artykułu, można powiedzieć, że obecne brzmienie definicji obszaru oddziaływania odpowiada założeniu, że legitymację procesową powinny wyznaczać tylko te przepisy, które są w tym postępowaniu stosowane, a więc w przypadku pozwolenia na budowę – przepisy dotyczące zabudowy nieruchomości, a nie innych sposobów korzystania z niej.

Celem oparcia legitymacji procesowej w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę na pojęciu obszaru oddziaływania obiektu, jak również kolejnych zmian definicji tego pojęcia, jest ograniczanie kręgu stron postępowania³⁰. Istotne jest zatem ustalenie, w jaki sposób przepis ten zawęży zakres podmiotowy postępowania, tj. w jakiej sytuacji ustalenie legitymacji procesowej na podstawie regulacji ogólnej art. 28 k.p.a. prowadziłoby do uznania danego podmiotu za stronę, natomiast zastosowanie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego powoduje stwierdzenie, że nie posiada on legitymacji procesowej.

Taką demarkację przeprowadził NSA³¹, zwracając uwagę na skutki wprowadzenia analizowanej szczególnej definicji strony. Jak wskazał Sąd, „[p]ojęcie obszaru oddziaływania obiektu [...] będzie materializować się wówczas, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów inwestycji [...] będą się również konkretyzować odpowiednie wynikające z odrębnych przepisów normy prawa administracyjnego, które będą wytyczać pewną strefę wobec projektowanego obiektu [...]. Wobec braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przepisów, na podstawie których dochodzi do wyznaczenia terenu w otoczeniu obiektu budowlanego, przyjmuje się, że są to powszechnie obowiązujące przepisy prawa wprowadzające ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu, w szczególności przepisy techniczno-budowlane, przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków czy też przepisy prawa miejscowego (zob. wyr. NSA z 12 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1443/19). Niezbędne jest więc wyraźne sprecyzowanie konkretnego przepisu prawa administracyjnego wykluczającego bądź ograniczającego zagospodarowanie działki sąsiedniej w zakresie regulowanym ustawą – Prawo budowlane ze względu na powstanie projektowanej zabudowy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2620/14, z 16 maja 2019 r., sygn. akt II OSK

³⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Sejm IV kadencji, druk nr 493) oraz wyrok WSA w Warszawie z 14 IV 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2313/20, LEX nr 3292568.

³¹ Wyrok NSA z 24 X 2023 r., sygn. akt II OSK 1085/23, LEX nr 3631814.

1655/17). Natomiast pogląd, dopuszczający badanie potencjalnego, ale bliżej nieokreślonego i nieznanego odniesienia w obowiązujących przepisach oddziaływania, prowadziłby do skutków jednoznacznie sprzecznych ze zmianami ustawy – Prawo budowlane dokonanyymi ustawą z dnia 27 marca 2003 r. [...] i powrotu do stanu sprzed tej zmiany, gdy organy administracji architektoniczno-budowlanej przyjmowały co do zasady, że każdy właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na jej budowę [...]. Ustawodawca obecnie jeszcze bardziej zawęził definicję strony takiego postępowania [...]. To uściślenie dotyczy terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia prowadzące się jedynie do zabudowy, a nie szeroko rozumianego zagospodarowania terenu. Podmioty posiadające prawnorzeczowy tytuł do nieruchomości (z reguły sąsiadującej bezpośrednio), która stanowi teren wyznaczony w zasięgu obiektu budowlanego, będą mogły powoływać się wyłącznie na wąsko rozumiane ograniczenie zabudowy zawarte w przepisach odrębnych stanowiących zasadniczo przepisy materialnego prawa administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 34/19)“.

Różnicę między ustalaniem legitymacji procesowej w oparciu o interes prawny oraz obszar oddziaływania można zobrazować na przykładzie jednych z najważniejszych i najczęściej stosowanych przepisów techniczno-budowlanych, tj. przepisów określających odległości między budynkiem a granicą działki³² oraz odległości między budynkami³³. Odległość budynku od granicy działki, w przypadku ściany z oknami lub drzwiami, powinna wynosić nie mniej niż 4 m, a w przypadku ściany z oknami lub drzwiami – nie mniej niż 3 m. Na gruncie art. 28 k.p.a. należałoby przyjąć, że właściciel działki sąsiedniej jest stroną postępowania w sprawie danej inwestycji, niezależnie od tego, w jakiej odległości od granicy działki ta inwestycja ma powstać, ponieważ do zaistnienia interesu prawnego wystarczające jest samo istnienie przepisu prawa materialnego, a nie jego naruszenie. Obowiązek inwestora zastosowania się do tych odległości powoduje zatem powstanie po

³² § 12 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1225), dalej „WT”.

³³ § 13, §60 i §§ 271–273 WT.

stronie właściciela sąsiedniej nieruchomości prawa reflexywnego, stanowiącego źródło interesu prawnego. Uprawnienia strony tego ostatniego pozwalałyby mu kontrolować rzeczywistą zgodność projektowanej inwestycji z analizowanym przepisem. Zastosowanie szczególnej definicji strony wprowadzonej w art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego powoduje zaś, że usytuowanie projektowanego budynku z zachowaniem tych odległości nie stanowi podstawy do wywodzenia legitymacji procesowej właściciela działki sąsiedniej, ponieważ nie powoduje żadnego ograniczenia w zabudowie tej działki – nadal możliwa jest jej zabudowa budynkiem usytuowanym dokładnie w ten sam sposób. Legitymacja procesowa właściciela działki sąsiedniej może się natomiast pojawić np. na gruncie § 273 ust. 1 WT. Jeśli bowiem przedmiotem inwestycji jest budowa budynku magazynowego lub produkcyjnego o maksymalnej gęstości obciążenia ogniowego strefy pożarowej wynoszącego powyżej 4000 MJ/m², to jej realizacja ograniczy możliwość zabudowy działki sąsiedniej w ten sposób, że przy założeniu, że budynek ten będzie usytuowany w zgodnej z § 12 WT odległości 4 m od granicy działki, budynek na działce sąsiedniej będzie musiał zostać usytuowany w odległości co najmniej 16 m od jej granicy, aby zachować wymaganą § 273 ust. 1 WT odległość 20 m od budynku o wskazanej gęstości obciążenia ogniowego.

Podsumowując, art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego modyfikuje (ogranicza) krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Podkreślenia wymaga, że między tym przepisem a art. 28 k.p.a. zachodzi relacja *lex specialis–lex generalis*, co powoduje, że to wyłącznie obszar oddziaływania, a nie interes prawny powinien być podstawą ustalania legitymacji procesowej w tym postępowaniu³⁴.

Jak się wydaje, ograniczenie to nie jest nadmierne i daje się uzasadnić charakterem i przedmiotem postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Stosowanie kryterium interesu prawnego w postępowaniach w sprawach inwestycji budowlanych istotnie może powodować niezwykle szerokie zakreślenie kręgu stron postępowania, w szczególności na podstawie przepisów regulujących odległości, jakie należy zachować, sytuując budynek lub inny obiekt budowlany, skoro samo istnienie takiego przepisu, a nie jego naruszenie, jest źródłem interesu prawnego

³⁴ Por. wyrok NSA z 24 X 2023 r., sygn. akt II OSK 219/21, LEX nr 3688031 oraz S. Zwolak, *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7–8, s. 61.

dla podmiotu dysponującego tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości, względem której ta odległość została określona.

Analizowaną regulację można więc ocenić co do zasady pozytywnie, mając jednak na uwadze, że w praktyce doprowadziła ona nie do ograniczenia sporów prawnych co do inwestycji budowlanych, lecz do ich przeniesienia z poziomu oceny zgodności inwestycji z prawem na poziom oceny legitymacji procesowej podmiotu kwestionującego tę zgodność.

3. Definicja strony postępowania w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę

Proces inwestycyjno-budowlany uwarunkowany jest nie tylko przepisami prawa, ale też czynnikami ekonomicznymi oraz różnego rodzaju sytuacjami faktycznymi, które mogą wpływać na jego przebieg. Te czynniki i sytuacje mogą powodować m.in. chęć rezygnacji jednego podmiotu z realizacji inwestycji i wolę jej kontynuacji przez inny podmiot. Art. 40 Prawa budowlanego umożliwia przeniesienie pozwolenia na budowę na inny podmiot, ułatwiając tym samym przejęcie prowadzenia inwestycji przez nowego inwestora³⁵.

Przeniesienie pozwolenia na budowę następuje w drodze decyzji administracyjnej po spełnieniu warunków określonych w art. 40 ust. 1 Prawa budowlanego. Na podstawie art. 40 ust. 2 i ust. 4 przenieść można także decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu.

W art. 40 ust. 3 ustawodawca przesądził, że stronami postępowania w sprawie przeniesienia są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. W istocie jednak przepis ten nie modyfikuje kręgu stron postępowania w stosunku do art. 28 k.p.a., a jedynie przypieczętowanie rezultatu, do którego powinna doprowadzić prawidłowa wykładnia tego ostatniego przepisu, gdyby znajdował on zastosowanie w postępowaniu w sprawie przeniesienia. Już bowiem przed wprowadzeniem art. 40 ust. 3 Prawa budowlanego NSA doszedł do wniosku, że zmiana inwestora nie

³⁵ O znaczeniu instytucji przeniesienia pozwolenia na budowę dla rynku nieruchomości zob. J. Wszolek, *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjno-budowlanym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 22, s. 1249–1260.

wpływa na prawa i obowiązki innych podmiotów niż dotychczasowy i nowy inwestor³⁶. Potwierdzają to zgodnie przedstawiciele doktryny³⁷.

4. Definicja strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie

W postępowaniu mającym za przedmiot prawne zakończenie inwestycji zastosowanie znajduje art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, zgodnie z którym stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor.

Już na pierwszy rzut oka widać, że w porównaniu z art. 28 ust. 2 ograniczenie kręgu stron postępowania przez art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego jest znacznie bardziej kategoryczne i radykalne. Przeanalizować zatem należy racje stojące za wprowadzeniem tego przepisu oraz praktykę jego wykładni.

Analizowany przepis został wprowadzony do Prawa budowlanego tą samą ustawą, co analizowane wcześniej art. 28 ust. 2 i art. 40 ust. 3, tj. Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸. Nie znalazł się on jednak w pierwotnym projekcie rządowym, w związku z czym nie sporządzono do niego uzasadnienia. Został dodany do projektu ustawy podczas prac w komisjach, jednak w zapisach z nich próżno szukać uzasadnienia czy dyskusji na jego temat.

Przedstawiciele doktryny wskazują kilka możliwych motywów, z których jednak żaden nie jest przekonujący. Otóż wskazuje się m.in., że interesy osób trzecich zostały uwzględnione na etapie projektowania (udzielania pozwolenia na budowę), więc nie ma potrzeby uczestnictwa stron poza inwestorem przy oddawaniu obiektu do użytkowania. Argument ten jest bezpodstawny, zważywszy że przedmiotem postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na użytkowanie jest przede wszystkim weryfikacja, czy inwestycja została wykonana

³⁶ Wyrok NSA z 5 III 1999 r., sygn. akt IV SA 1053/97, LEX nr 46648.

³⁷ J. Dessoulavy-Śliwiński, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, op. cit.; A. Ostrowska, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, op. cit.; H. Kisilowska, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2010, LEX/el.; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Art. 40*, w: *ibidem*, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.

³⁸ Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 718.

zgodnie z pozwoleniem na budowę i zatwierdzonym projektem. Nie jest to pewnik, lecz właściwe główny cel postępowania, ponieważ w toku realizacji inwestycji może dojść do odstępstw od projektu. Skoro tak, to legitymacja procesowa osób trzecich w tym postępowaniu wynika z dokładnie tych samych norm prawa materialnego, z których wynikała w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. O ile bowiem przy udzielaniu pozwolenia na budowę bada się, czy zamierzona inwestycja może powstać, i przesądza, że w takim właśnie, a nie innym kształcie nie będzie naruszać prawa, o tyle udzielając pozwolenia na użytkowanie, organ sprawdza, czy inwestycja powstała w takim kształcie, na jaki udzielono wcześniej zgody. Całkowicie bezpodstawne byłoby założenie, że na etapie realizacji inwestycji nie może już dojść do naruszenia interesów osób trzecich, każda inwestycja bowiem zostanie wykonana zgodnie z pozwoleniem i projektem³⁹.

Podobnym błędem obarczone jest inne potencjalne uzasadnienie, zgodnie z którym udział innych stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie jest potrzebny, ponieważ to organ sprawdza zgodność inwestycji z projektem i pozwoleniem⁴⁰. Taki tok rozumowania prowadzi do oczywiście błędnego wniosku, iż udział jakiegokolwiek strony nie jest potrzebny w zasadzie w żadnym postępowaniu, czy to administracyjnym czy innym, bo przecież to organ (lub sąd) bada i rozstrzyga sprawę i, najwyraźniej, strona nie potrzebuje w tym postępowaniu ochrony prawnej, ponieważ organ (sąd) bez wątpienia rozstrzygnie sprawę zgodnie z prawem. Gdyby tak było, nie byłyby potrzebne żadne regulacje procesowe, a wystarczyłyby regulacje materialne, których konkretyzacja dokonywałaby się aktem niewymagającym przeprowadzenia postępowania, niezawierającym uzasadnienia i niezaskarżalnym.

Wskazuje się także, iż ustawodawca doszedł do wniosku, że tylko inwestor może mieć interes prawny w wydaniu decyzji nadającej mu

³⁹ Por. Z. Kostka, *Art. 59*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, op. cit.

⁴⁰ *Ibidem*. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 18 II 2011 r., sygn. akt II OSK 2089/10, LEX nr 992510, wskazując, że brak udziału właścicieli sąsiednich nieruchomości w postępowaniu o dopuszczenie do użytkowania nie stwarza zagrożenia dla praw tych osób, ponieważ w postępowaniu tym bada się „tylko” zgodność realizacji obiektu z zatwierdzonym projektem budowlanym. Należy stwierdzić, że co najmniej naiwne, a w rzeczywistości całkowicie pozbawione podstaw, jest twierdzenie, że zapewnienie ochrony praw osób trzecich w procesie projektowania inwestycji gwarantuje ich ochronę w procesie jej realizacji.

prawo użytkowania inwestycji⁴¹. Należy jednak zauważyć, że gdyby tak było, to nie byłoby potrzeby wprowadzenia analizowanego przepisu, ponieważ już z samego art. 28 k.p.a. należałoby wyprowadzić wniosek, iż stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Wniosek ten zaś, jak już wskazano, jest błędny, ponieważ w postępowaniu tym ścierają się po raz drugi, lecz w innym kontekście, te same prawa i interesy, które podlegały ochronie i rozważaniu przy udzielaniu pozwolenia na budowę⁴².

Wydaje się, że motywację do przyjęcia analizowanego przepisu stanowiła przede wszystkim chęć przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego na jego ostatnim etapie. W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że tak daleko idące ograniczenie praw podmiotów innych niż inwestor może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP⁴³.

Wątpliwości dotyczące analizowanego przepisu pojawiają się także w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, w związku z czym sądy podejmują próby złagodzenia wymowy art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Wyróżnić można zasadniczo trzy sytuacje, w których, zdaniem sądów, zastosowanie tego przepisu jest wyłączone, w konsekwencji czego krąg stron należy ustalić w oparciu o art. 28 k.p.a. Mianowicie, ma to miejsce, gdy:

1. w stosunku do inwestycji toczyło się postępowanie w trybie art. 48–51 Prawa budowlanego⁴⁴,
2. kwestionowana jest zgodność z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁵,
3. kwestionowane jest wykonanie inwestycji zgodnie z projektem i pozwoleniem⁴⁶.

⁴¹ Z. Cieślak, *Art. 59*, w: Z. Cieślak, S. Szuster, *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, LEX/el. 2003.

⁴² Zob. wyrok NSA oz. w Katowicach z 1 VIII 2001 r., sygn. akt II SA/Ka 2013/99, LEX nr 655242, w którym w stanie prawnym sprzed wprowadzenia art. 28 ust. 2 i art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego Sąd analizuje na podstawie art. 28 k.p.a. status właścicieli sąsiednich nieruchomości jako stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.); E. Radziszewski, *Art. 59*, w: idem, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.

⁴⁴ Wyrok NSA z 6 X 2020 r., sygn. akt II OSK 1473/18, LEX nr 3090818.

⁴⁵ Wyrok NSA z 15 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2998/12, LEX nr 1586388.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 12 XII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2029/19, LEX nr 3031501.

W tym miejscu należy zauważyć, że okoliczności opisane w punktach drugim i trzecim, choć w orzecznictwie traktowane oddzielnie, zawierają się, a przynajmniej powinny się zawierać, w punkcie pierwszym. Jeśli bowiem inwestycja jest kontynuowana pomimo wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę, albo została wykonana z istotnymi odstępstwami od pozwolenia lub zatwierdzonego nim projektu, zastosowanie mają przepisy art. 50–51 Prawa budowlanego. Wprawdzie niekiedy sądy przyjmują, że dla wyłączenia stosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego wystarczające miałyby być samo kwestionowanie zgodności z prawem pozwolenia na budowę lub zgodności inwestycji z projektem przez osobę domagającą się udziału w postępowaniu⁴⁷, jednak z aprobatą należy odnieść się do poglądu NSA, iż niezbędne jest, aby taki argument miał potwierdzenie w decyzji wydanej w postępowaniu służącym weryfikacji tych kwestii, tj. odpowiednio np. w decyzji stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę albo w decyzji nakładającej obowiązek sporządzenia projektu budowlanego zamiennego z uwagi na zaistnienie istotnych odstępstw od pozwolenia lub projektu⁴⁸. Uznanie, że same twierdzenia potencjalnej strony mogą uzasadniać odmowę zastosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, prowadziłyby do pozbawienia tego przepisu jakiegokolwiek znaczenia normatywnego⁴⁹.

Jakkolwiek docenić należy samą intencję sądów związaną z zapewnieniem osobom trzecim należytej ochrony prawnej⁵⁰, to jednak trzeba zauważyć, że wypracowane w orzecznictwie poglądy nie znajdują oparcia w wykładni art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, a ponadto tylko w niewielkim stopniu rozwiązują napotkany problem, dotyczą bowiem niewielkiej części inwestycji. Wypracowane ograniczenia w stosowaniu

⁴⁷ Np. NSA w wyroku z 24 III 2021 r., sygn. akt II OSK 1384/20, LEX nr 3190544, wskazał, że ocena zarzutów skarżących co do wykonania obiektu niezgodnie z pozwoleniem powinna zostać przeprowadzona w toku postępowania z ich udziałem. Sąd stwierdził, że oddalając skargę na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie (poprzedzonego obowiązkową kontrolą budowy, która nie wykazała istotnych odstępstw od projektu budowlanego), wojewódzki sąd administracyjny pozbawił skarżących możliwości wykazania interesu prawnego.

⁴⁸ Wyroki NSA z: 24 VIII 2022 r., sygn. akt II OSK 2853/19, LEX nr 3509206; 24 VIII 2022 r., sygn. akt II OSK 2854/19, LEX nr 3509266; 22 VIII 2023 r., sygn. akt II OSK 2766/20, LEX nr 3636759; 13 XII 2024 r., sygn. akt II OSK 2795/22, LEX nr 3830494.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 IX 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1064/21, LEX nr 3310471.

⁵⁰ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, s. 136.

tego przepisu nie wynikają z jego wykładni językowej (żaden fragment czy sformułowanie zawarte w przepisie nie wskazują na ograniczenia w jego stosowaniu), celowościowej (motywy działania ustawodawcy w tym zakresie nie zostały wyartykułowane w toku procesu legislacyjnego, a jedynym niebudzącym wątpliwości celem przepisu jest ograniczenie kręgu stron postępowania i jego przyspieszenie) ani systemowej⁵¹. Jeśli chodzi o ten ostatni rodzaj wykładni, kwestia wymaga szerszego uzasadnienia.

Otóż nie istnieją żadne racjonalne powody pozwalające twierdzić, że prawa i interesy osób trzecich są lepiej zabezpieczone, gdy inwestycja powstaje i jest oddawana do użytkowania na podstawie pozwolenia na budowę, niż gdy następuje to na podstawie decyzji kończącej postępowanie legalizacyjne lub naprawcze⁵². Są wręcz argumenty wskazujące, że jest odwrotnie. Przyjmując w odniesieniu do decyzji kończących postępowanie legalizacyjne lub naprawcze, analogicznie jak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę, założenie, iż będą one zgodne z prawem, decyzje te w większym stopniu chronią prawa i interesy osób trzecich. Po pierwsze, krąg stron w tych postępowaniach wyznacza się w oparciu o art. 28 k.p.a., a więc jest on szerszy niż w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Po drugie, w praktyce postępowanie legalizacyjne lub naprawcze najczęściej jest prowadzone, gdy inwestycja jest już na zaawansowanym etapie, co oznacza, że po jego zakończeniu pozostaje niewielkie pole do wprowadzenia ewentualnych odstępstw od projektu. W efekcie ciężar weryfikacji zgodności inwestycji z zatwierdzonym projektem w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, jest w tym przypadku mniejszy. Nie ma zatem żadnych podstaw do twierdzenia, że akurat w tej sytuacji potrzebna jest szersza

⁵¹ NSA w wyroku z 15 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2998/12, LEX nr 1586388, stwierdził: „W przypadkach kwestionowania zgodności z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę, art. 59 ust. 7 p.b. wymaga zastosowania wykładni rozszerzającej, wyprowadzając prawo do żądania weryfikacji nie tylko do inwestora, ale również tych, którzy wywodzą ingerencję decyzją o użytkowaniu w konkretny, aktualny interes prawny wywodzony z przepisów p.b. i innych ustaw, w tym ochrony prawa własności”. Należy zauważyć, że nie jest to wykładnia rozszerzająca, gdyż ani całości, ani żadnego fragmentu analizowanego przepisu nie da się „wyłożyć” w taki sposób, aby wyprowadzić z niego, iż o statusie strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie decyduje interes prawny. Jest to więc po prostu niedostatecznie umotywowana odmowa zastosowania przepisu ustawy, wprost ustanawiającego inne kryterium legitymacji procesowej.

⁵² Por. M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 60.

ochrona praw i interesów osób trzecich na etapie oddawania inwestycji do użytkowania.

Konkludując, art. 59 ust.7 Prawa budowlanego znacząco i kategorycznie ogranicza krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, wobec czego w doktrynie podnosi się wątpliwości co do zgodności tego przepisu z Konstytucją RP⁵³. Niezależnie od tego, wypracowane w orzecznictwie rozwiązania mające na celu złagodzenie kategorycznej wymowy przepisu nie mają oparcia w żadnej z metod wykładni prawniczej, a przy tym nie przywracają ochrony prawnej w przypadku inwestycji realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę, podczas gdy to one stanowią większość, a mogą potencjalnie naruszać (ze względu na ewentualne odstępstwa od warunków pozwolenia lub projektu) prawa i interesy osób trzecich w niemniejszym stopniu niż pozostałe inwestycje. Jakikolwiek ograniczenie czy odmowa zastosowania analizowanego przepisu przez sąd administracyjny mogłyby być wyrazem wyłącznie wykładni prokonstytucyjnej czy bezpośredniego stosowania konstytucji, ponieważ żadne inne racje interpretacyjne nie stanowią ku temu przekonującego uzasadnienia.

Podsumowanie

W ramach podsumowania należy odnieść się do charakteru i oceny przeanalizowanych przepisów. Podkreślenia wymaga, że mają one charakter *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. Ma to szczególne znaczenie dla zrozumienia ich funkcji oraz ich prawidłowej wykładni. Bezprzedmiotowe i nieuprawnione jest rozważanie, czy określony podmiot ma interes prawny w sprawie, w której zastosowanie znajduje któryś z przepisów wprowadzających szczególną definicję strony⁵⁴. Funkcją tych przepisów jest bowiem właśnie oderwanie oceny legitymacji procesowej od pojęcia interesu prawnego, a oparcie jej na innym kryterium. Ustawodawca, wprowadzając szczególną definicję strony postępowania w określonej

⁵³ K. Świerk, *Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego*, w: *Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatu. Rzeczywistość a oczekiwania*, pod red. A. Gorgoń-Komor, K. Kwiatkowskiego, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2024, s. 77 i n.

⁵⁴ Tak, trafnie NSA w wyroku z 8 II 2013 r., syg. akt II OSK 1894/11, LEX nr 1358450. Interes ten oczywiście nadal istnieje, jednak nie ma w sprawie zastosowania norma prawa procesowego, która umożliwiłaby jego ochronę prawną. Por. W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego...*, s. 29–31.

sprawie, decyduje w istocie o tym, że niektóre podmioty nie będą jego stronami, pomimo posiadania interesu prawnego⁵⁵ (art. 40 ust. 3 stanowi tu wyjątek, ponieważ jego treść pokrywa się z rezultatem prawidłowej wykładni art. 28 k.p.a. w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę).

W tym kontekście krytyki wymagają wyrażane najczęściej w sprawach dotyczących pozwolenia na użytkowanie poglądy NSA odwołujące się do pojęcia interesu prawnego bez wcześniejszego wykazania, że pomimo obowiązywania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego podstawą legitymacji procesowej strony w tej sprawie miałyby być właśnie interes prawny⁵⁶.

Konsekwencje wprowadzania szczególnych definicji strony postępowania są daleko idące i mają znaczny wpływ na możliwość ochrony przez jednostkę jej praw, w tym tych wynikających z Konstytucji czy z aktów prawa międzynarodowego. Mimo to pozytywnie należy ocenić art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przewidziany w tym przepisie sposób wyznaczania legitymacji procesowej i wynikające z niego ograniczenia są adekwatne do przedmiotu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Obecne brzmienie przepisu daje szansę na ukształtowanie się stabilnej i jednolitej linii orzeczniczej w kwestii zakresu podmiotowego postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁵⁷.

Większe wątpliwości budzi art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Ograniczenie kręgu stron postępowania wprowadzone przez ten przepis jest bowiem kategoriyczne i nie uwzględnia praw i interesów osób trzecich, które na etapie weryfikacji zgodności inwestycji z pozwoleniem na budowę powinny być chronione w takim samym stopniu jak

⁵⁵ Ibidem, s. 28.

⁵⁶ Np. NSA w wyroku z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 825/11, LEX nr 1083695, w sposób nieuprawniony z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego wyprowadził wniosek, że w postępowaniach związanych z pozwoleniem na budowę podmiot niebędący inwestorem „nie ma interesu prawnego”. Z kolei w wyroku z 8 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1698/15, LEX nr 2277130, NSA uznał, że „mogą wystąpić sytuacje, w których w interesie prawnym innego podmiotu niż inwestor będzie podważanie [...] decyzji o pozwoleniu na użytkowanie”. Otóż sytuacja taka występuje w przypadku większości inwestycji, rzecz jednak w tym, że ustawodawca w art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego uznał, że pomimo to osoby inne niż inwestor nie mają w tej sprawie legitymacji procesowej, ponieważ w wyniku obowiązywania tego przepisu nie jest już ona oparta na kryterium interesu prawnego.

⁵⁷ WSA w Łodzi w wyroku z 4 IV 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 922/24, LEX nr 3862665, zwraca uwagę na problemy wynikające z dotychczasowego rozbieżnego orzecznictwa oraz na konieczność uwzględniania celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy nowelizacji art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, w szczególności poprzez wykluczenie uznawania tzw. immisji za podstawę legitymacji procesowej.

na etapie badania zgodności zamierzenia inwestycyjnego z prawem. Dotychczasowe wysiłki sądów administracyjnych w złagodzeniu jego skutków nie tylko nie znajdują oparcia w jego prawidłowej wykładni, ale także nie prowadzą do umożliwienia osobom trzecich obrony ich praw w zdecydowanej większości spraw.

BIBLIOGRAFIA

- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013
- Cieślik Z., Art. 59, w: Cieślik Z., Szuster S., *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, LEX/el. 2003.
- Cieślik Z., Serbinowski F., *Reglamentacja procesu inwestycyjno-budowlanego w prawie budowlanym*, w: *Institucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji. Tom 2*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 113–128.
- Dessoulavy-Śliwiński J., Art. 17, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis.
- Dessoulavy-Śliwiński J., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Gliniecki A., Art. 52, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 9–37.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kisilowska H., Art. 40, w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2010, Lex/el.
- Kostka Z., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Ostrowska A., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, Lex/el.
- Świerk K., *Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego*, w: *Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatu. Rzeczywistość a oczekiwania*, pod red. A. Gorgoń-Komor, K. Kwiatkowskiego, K. Małysi-Sulińskiej, Warszawa 2024, s. 73–86.
- Wszolek J., *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjno-budowlanym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „*Monitor Prawniczy*” 2013, nr 22, s. 1249–1260.
- Zwolak S., *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 7–8, s. 59–69.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Julia Pykało*

Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne w świetle nowelizacji ustawy Prawo lotnicze

Civil liability for damage caused by unmanned aerial vehicles in the light of the amendment to the Aviation Law

Abstract. The article presents the current model of civil liability for damage caused by unmanned aerial vehicles in light of the amendment to the Aviation Law.

The dynamic development of unmanned aerial vehicle technology has made drones a common tool used both recreationally and commercially. With their increasing availability and increased use, there has emerged a need for comprehensive regulation of liability for damage to persons and property. The amendment to the Aviation Law, introducing mandatory third-party liability insurance for operators of drones weighing between 250 g and 20 kg, represents a significant step towards streamlining and standardizing the system. These changes also align with the broader trend of adapting regulations to the rapidly evolving drone market, the increasing number of applications for these devices, and the evolving U-Space concept. This regulation has filled a previous legal gap, creating a mechanism for protecting injured parties. This article presents the development of unmanned aerial vehicles over the years and the current principles of civil liability for damage caused by such vehicles. The basic categories of drone operations and classifications, which determine the scope of user responsibilities, are also discussed. Additionally, part of the paper is devoted to the amendment's implications, including how the new regulations impact safety, the effectiveness of law enforcement, and the effective protection of injured parties. An attempt is also made to assess the minimum amount of insurance and its proportionality to potential hazards.

* War Studies University, Warsaw, Poland | Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0009-0001-6151-8554>, e-mail: j.pykalo@doktorant.akademia.mil.pl.

Keywords: unmanned aerial vehicles – civil liability – drones – liability insurance – aviation law act

Wprowadzenie

Bezzałogowe statki powietrzne (BSP) stały się w ostatnich latach jednym z najszybciej rozwijających się obszarów współczesnego lotnictwa. Chociaż w języku potocznym funkcjonują głównie jako „drony”, to w ujęciu prawnym i technicznym pojęcie to ma znacznie bardziej precyzyjny charakter. Zgodnie z Ustawą z dnia 3 lipca 2002 roku – Prawo lotnicze¹ bezzałogowy statek powietrzny to statek powietrzny zdolny do wykonywania lotu bez obecności pilota na pokładzie, sterowany zdalnie lub działający autonomicznie². System taki może obejmować liczne urządzenia pokładowe, komunikacyjne i naziemne, a nierzadko stanowi część szerszej infrastruktury, na którą składają się również inne platformy powietrzne, satelity i elementy łączności³.

Wraz z rozwojem regulacji prawnych związanych z tym segmentem lotnictwa cywilnego, coraz większą wagę przykłada się do właściwej organizacji i nadzoru nad lotami bezzałogowych statków powietrznych. W centrum tego wszystkiego znajduje się operator, czyli osoba fizyczna lub prawna eksploatująca lub zamierzająca użytkować bezzałogowy statek powietrzny⁴. Kluczową funkcję pełni także pilot BSP, tj. osoba fizyczna, której zadaniem jest czuwanie nad bezpiecznym przebiegiem lotu, niezależnie od tego, czy steruje statkiem bezpośrednio, czy jedynie monitoruje jego pracę w trybie autonomicznym, pozostając gotowym do ingerencji w każdej chwili⁵. Regulacje wyróżniają również dwa podstawowe rodzaje operacji: loty wykonywane w zasięgu wzroku – VLOS (Visual Line of Sight) oraz loty poza zasięgiem wzroku – BVLOS (Beyond Visual Line of Sight). Każdy z tych trybów wiąże się z odmiennym poziomem ryzyka oraz wymaga spełnienia określonych standardów⁶.

¹ Ustawa z dnia 3 VII 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. 2025, poz. 1431), dalej „Prawo lotnicze” lub „u.p.l.”.

² Art. 2 pkt 1a u.p.l.

³ P. Dobek, J. Dobek, *Początki zastosowań bezzałogowych statków powietrznych oraz ich aktualna klasyfikacja*, „Aviation and Security Issues” 2022, nr 2, s. 17.

⁴ W. Wszywacz, *Drony. Przepisy, budowa i eksploatacja BSP, loty, meteorologia, nawigacja, pilot, bezpieczeństwo*, Brzeźnia Łąka 2020, s. 20.

⁵ Ibidem.

⁶ M. Stołtny, P. Czech, G. Sierpiński, K. Turoń, *Bezzałogowe statki powietrzne*, „TTS Technika Transportu Szybowego” 2017, nr 12, s. 275 i n.

Z punktu widzenia prawa cywilnego kluczowe znaczenie ma fakt, że wzrost liczby operacji BSP powoduje proporcjonalny wzrost potencjalnych zdarzeń szkodowych, co prowadzi do konieczności określenia jednoznacznych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. Problematyka ta ma charakter wielowymiarowy, ponieważ obejmuje zarówno odpowiedzialność operatora, jak i ewentualną odpowiedzialność innych podmiotów uczestniczących w eksploatacji systemu BSP, w tym producentów, dostawców oprogramowania czy podmiotów zarządzających infrastrukturą systemową⁷.

Rozwój technologii sprawił, że BSP znalazły liczne zastosowanie w niemal każdej dziedzinie życia. Wykorzystuje się je m.in. w zarządzaniu kryzysowym, w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego (monitoring miejski, poszukiwanie osób i pojazdów, zabezpieczanie imprez masowych), do monitorowania jakości powietrza, do wsparcia ratownictwa medycznego (transport leków i narządów), w rolnictwie (opryski, monitorowanie upraw), w geodezji i kartografii oraz w celach logistycznych czy rozrywkowych (wykonywanie zdjęć, realizacja ujęć filmowych)⁸. W sektorze obronnym bezzałogowe statki powietrzne stały się ważnym elementem nowoczesnych systemów operacyjnych, wspierając działania rozpoznawcze, a także bojowe. Ta wielofunkcyjność przekłada się bezpośrednio na zróżnicowanie ryzyka prawnego, gdyż inne konsekwencje prawne rodzi szkoda wyrządzona podczas lotu rekreacyjnego, inne zaś – podczas wykonywania profesjonalnej działalności gospodarczej⁹.

Celem niniejszego artykułu jest analiza odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne w świetle nowelizacji ustawy Prawo lotnicze. W szczególności podjęto próbę ustalenia, czy wprowadzone zmiany prowadzą do zwiększenia efektywności systemu oraz czy obowiązujące regulacje zapewniają wystarczającą ochronę osobom poszkodowanym w zdarzeniach z udziałem BSP. Podstawowy problem badawczy sprowadza się do następujących pytań: (1) Jaki reżim odpowiedzialności cywilnej znajduje zastosowanie

⁷ M. Lutek, *Wybrane aspekty problematyki odpowiedzialności za szkody spowodowane bezzałogowymi statkami powietrznymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, t. 72, nr 3(849), s. 129.

⁸ A. Konert, M. Sakowska Baryła, *Prawne uregulowania w zakresie używania bezzałogowych statków powietrznych przez media*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 2(8), s. 49.

⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (SN) z 14 I 2022 r., sygn. akt III CZP 7/22, Legalis nr 2651258.

w przypadku szkód wyrządzonych przez bezzałogowe statki powietrzne? oraz (2) W jakim zakresie nowelizacja prawa lotniczego wpływa na praktyczną możliwość dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych? W tym kontekście szczególnej analizie poddano relację pomiędzy przepisami prawa lotniczego a regulacjami kodeksu cywilnego. W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego regulujących eksploatację BSP.

W celu lepszego zrozumienia obecnego kształtu, zarówno prawnego, jak i technologicznego, warto przyjrzeć się ewolucji dronów i ich rosnącej roli w lotnictwie militarnym i cywilnym.

1. Historyczny rozwój bezzałogowych statków powietrznych

Historia bezzałogowych statków powietrznych, powszechnie określanych jako drony, sięga znacznie dalej, niż może się wydawać w świetle współczesnej popularności tego typu urządzeń. Rozwój tych konstrukcji przebiegał na styku postępu technologii lotniczych, wojskowości, elektroniki oraz potrzeb gospodarczych i społecznych. Chociaż współczesne definicje BSP odnoszą się do skomplikowanych systemów teleinformatycznych, sama idea stworzenia obiektu zdolnego do działania na odległość, bez fizycznej obecności człowieka, pojawiała się wielokrotnie w historii.

Pierwsze znane nam zastosowanie urządzeń latających, które można postrzegać jako odległych przodków dronów, pojawiły się już w Grecji na przełomie VI i V w. p.n.e. Za pierwszego wynalazcę samodzielnej maszyny latającej należy uznać Archytasa z Tarentu, który skonstruował mechanicznego gołębia napędzanego parą wodną. Ptak wykonany był z drewna i szacuje się, że na wytworzonej przez siebie energii był w stanie przelecieć ok. 200 metrów¹⁰.

W podobnym czasie w Chinach rozwój technologii lotniczych przebiegał bardziej intensywnie. Chińczycy od wczesnych wieków wykazywali dużą pomysłowość, tworząc zaawansowane urządzenia latające, które nie tylko fascynowały obserwatorów, ale w części miały również zastosowania militarne. Znaczącym osiągnięciem było rozwinięcie techniki konstruowania latawców, które poza zapewnianiem

¹⁰ P. Dobek, J. Dobek, op. cit., s. 18.

rozrywki służyły do sygnalizacji, zastraszania wroga czy przenoszenia przedmiotów¹¹.

Na przełomie XVIII i XIX wieku technologia balonów, głównie w postaci balonów na ogrzane powietrze i gaz lżejszy od powietrza, znalazła zastosowanie obserwacyjne i militarne. Balony te nie wymagały obecności pilota i mogły być stosowane do obserwacji pola walki oraz kierowania ładunków. Przykładem eksperymentalnego wykorzystania tej technologii była próba zbombardowania Wenecji w 1849 r. przy użyciu balonów z ładunkami wybuchowymi. Wspomnieć należy, iż podobne środki użyto również podczas wojny secesyjnej w Stanach Zjednoczonych, prowadzonej w latach 1861–1865¹². Te epizody – choć marginalne w skali wojskowości – ukazują ciągłość dążenia do wykorzystywania obiektów latających z intencją realizacji celów bojowych bez udziału załogi.

Moment zwrotny w ewolucji współczesnych bezzałogowych statków powietrznych datuje się na przełom XIX i XX wieku. Rozwój radiotechniki, automatyki oraz mechaniki umożliwił powstanie pierwszych koncepcji zdalnego sterowania oraz automatycznego utrzymywania kursu, rozwijanych równoległe przez dwóch wybitnych wynalazców. W 1898 r. Nikola Tesla zaprezentował urządzenie sterowane bezprzewodowo za pomocą fal radiowych. Chociaż była to torpeda podwodna, Tesla jednoznacznie wskazał, że zasada działania może zostać przeniesiona również na pojazdy lądowe i powietrzne¹³. Równoległe rozwijała się druga kluczowa gałąź technologiczna dotycząca systemów stabilizacji i automatyzacji lotu. Ich pionierem był Elmer Ambrose Sperry, który w 1912 r. skonstruował pierwszy system wspomagania pilotów oparty na żyroskopach. Urządzenie to umożliwiało stabilizację statku powietrznego w locie, utrzymanie kursu bez ingerencji pilota, a także automatyczne korygowanie zakłóceń powodowanych przez warunki atmosferyczne¹⁴.

Podczas I wojny światowej rosło zapotrzebowanie na nowe środki walki. Intensywny rozwój techniki wojskowej wymagał wdrożenia rozwiązań zwiększających skuteczność działań ofensywnych

¹¹ T. Zieliński, *Funkcjonowanie bezzałogowych systemów powietrznych w sferze cywilnej*, Poznań 2014, s. 13.

¹² J. Chojnacki, D. Pasek, *Historia wykorzystywania bezzałogowych statków powietrznych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 11(1), s. 177.

¹³ Ibidem, s. 178 i n.

¹⁴ T. Zieliński, op. cit., s. 15.

i defensywnych, a jednocześnie minimalizujących ekspozycję żołnierzy na bezpośrednie zagrożenia. Powstały pierwsze poważne projekty bezzałogowych statków powietrznych – brytyjski Aerial Target oraz amerykański Kettering Bug. Oba projekty były pionierskimi próbami stworzenia platform zdolnych do samodzielnego przebycia zaprogramowanej trasy i wykonania zadania bojowego bez udziału pilota.

Projekt Aerial Target opierał się na koncepcji zdalnie kontrolowanego celu¹⁵, natomiast Kettering Bug, rozwijany przez Charlesa Ketteringa we współpracy ze Sperrym, na konstrukcji znacznie bardziej zaawansowanej, opartej na zespołach żyroskopowych, mechanizmach zegarowych oraz systemach automatycznego odliczania dystansu¹⁶. W świetle współczesnych kryteriów była to konstrukcja obdarzona cechami autonomicznego statku powietrznego.

Okres międzywojenny stał się etapem systematycznego przechodzenia od eksperymentalnych konstrukcji bezzałogowych do bardziej dopracowanych, praktycznych urządzeń wykorzystywanych w celach szkoleniowych i bojowych. Doskonalenie żyroskopów oraz miniaturyzacja podzespołów sterujących sprawiły, że koncepcja drona – wówczas w formie samolotu-celu – zaczęła nabierać realnego wymiaru operacyjnego. Najbardziej znaczące prace prowadzono w brytyjskiej marynarce wojennej. To właśnie tam powstał zdalnie sterowany radiowo samolot-cel, zwany Queen Bee¹⁷.

Punktem zwrotnym w historii bezzałogowych statków powietrznych była II wojna światowa. Zapotrzebowanie na środki walki o dużym zasięgu, zdolne do penetracji linii obrony przeciwnika bez narażania pilotów oraz dynamiczny rozwój technologii radarowej i balistycznej doprowadziły do pierwszych masowych zastosowań dronów w działaniach wojennych. Najbardziej znanym przykładem jest niemiecka samosterująca bomba latająca V1 (Fi 103 Vergeltungswaffe). Konstrukcja ta była zdolna do przelatywania setek kilometrów i uderzania w cele bez udziału pilota¹⁸. Równoległe Stany Zjednoczone intensywnie rozwijały własne programy bezzałogowe, m.in. Projekt Afrodyta¹⁹ oraz Projekt

¹⁵ W. Leśnikowski, *Drony. Bezzałogowe aparty latające. Od starożytności do współczesności*, Toruń 2016, s. 46 i n.

¹⁶ T. Zieliński, op. cit., s. 15–17.

¹⁷ J. Chojnacki, D. Pasek, op. cit., s. 180.

¹⁸ W. Leśnikowski, op. cit., s. 51.

¹⁹ P. Bukowski, G. Szala, *Bezzałogowe statki powietrzne – geneza, terażniejszość i przyszłość*, „Postępy w Inżynierii Mechanicznej” 2018, nr 11(6), s. 14.

Anvil²⁰, polegające na przekształcaniu samolotów bombowych w zdalnie sterowane platformy bojowe.

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiła konsolidacja wiedzy i technologii, napędzana wyścigiem technologicznym zimnej wojny. Rozwój systemów nawigacyjnych, radarów oraz termowizji zwiększył możliwości wykorzystania systemów bezzałogowych. W latach 60. XX wieku powstała seria bezzałogowych helikopterów, stworzona przez Ryana Firebee. Urządzenia te znalazły szerokie zastosowanie jako maszyny rozpoznawcze, a także wykorzystywane były do stawiania zasłon dymnych, wsparcia misji ratunkowych oraz jako wsparcie ogniowe²¹.

Wojna w Wietnamie była pierwszym z konfliktów, w którym bezzałogowe statki powietrzne zostały wykorzystane na niespotykaną dotąd skalę. Do ich zadań należało dostarczanie informacji zwiadowczych (rozpoznanie fotograficzne, telewizyjne i elektroniczne), walka i rozpoznanie radioelektroniczne oraz zadania propagandowe polegające np. na zrzutach ulotek²².

Zasadniczy przełom we współczesnej historii bezzałogowych statków powietrznych nastąpił w latach 90. XX wieku wraz z wprowadzeniem do służby amerykańskiego drona MQ-1 Predator. Był to pierwszy bezzałogowy aparat latający o zdolnościach długotrwałego lotu, mogący samodzielnie zlokalizować, rozpoznać i zniszczyć dowolny obiekt²³. Wraz z upowszechnieniem dronów Predator znacznie zwiększył się zakres zastosowań BSP, obejmujący odtąd ochronę infrastruktury krytycznej i obiektów strategicznych oraz bezpośrednio wsparcie wojsk lądowych. Drony umożliwiły również nadzór nad konwojami, wczesne wykrywanie zasadzek i improwizowanych ładunków wybuchowych²⁴. W kolejnych latach opracowano ulepszoną wersję tego systemu – MQ-9 Reaper, charakteryzującego się większym udźwigiem oraz zdolnościami bojowymi. Dron ten uznawany jest obecnie za jeden z najbardziej śmiertelnych bezzałogowców wykorzystywanych na świecie²⁵.

Jednocześnie technologia bezzałogowych statków powietrznych zaczęła stopniowo przenikać do sektora cywilnego. Początkowo proces

²⁰ J. Chojnacki, D. Pasek, op. cit., s. 181.

²¹ Ibidem, s. 182.

²² W. Leśnikowski, op. cit., s. 74 i n.

²³ Ibidem, s. 98.

²⁴ P. Polkowski, *Bezzałogowe statki powietrzne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 10(1), s. 241.

²⁵ J. Chojnacki, D. Pasek, op. cit., s. 183–185.

ten miał charakter powolny i ograniczony głównie do zastosowań specjalistycznych, takich jak kartografia, geodezja, inspekcja infrastruktury energetycznej czy obserwacje środowiska. Dopiero gwałtowny rozwój przemysłu elektronicznego oraz upowszechnienie modułów GNSS (Global Navigation Satellite System), lekkich czujników inercyjnych i wydajnych baterii litowo-polimerowych sprawiły, że produkcja niewielkich dronów stała się ekonomicznie uzasadniona. W efekcie od ok. 2010 r. nastąpiła globalna ekspansja rynku dronów komercyjnych i rekreacyjnych. Wzrost dostępności BSP umożliwił ich zastosowanie w wielu sektorach gospodarki. Rolnictwo precyzyjne zaczęło wykorzystywać drony do monitorowania upraw i oprysków, służby ratownicze do poszukiwania zaginionych, biznes do celów marketingowych i logistycznych, a media do dokumentowania wydarzeń z powietrza. Rosnąca autonomiczność systemów, rozwój algorytmów sztucznej inteligencji oraz integracja z sieciami komunikacji doprowadziły do powstania wizji zaawansowanych systemów U-Space²⁶, umożliwiających równoczesne zarządzanie ruchem tysięcy dronów na różnych wysokościach w obszarach miejskich²⁷. Dynamiczna ekspansja rynku cywilnego dronów w ostatniej dekadzie wywołała jednak konieczność rewizji istniejących struktur prawnych.

2. Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne

Bezzałogowe statki powietrzne w ciągu ostatnich dwóch dekad przeszły drogę od technologii niszowej, stosowanej niemal wyłącznie w działaniach wojskowych, do jednego z najbardziej dynamicznie rozwijających się segmentów rynku lotniczego. Znaczący wzrost liczby urządzeń pozostających w rękach użytkowników cywilnych, zarówno profesjonalnych, jak i rekreacyjnych, spowodował konieczność przystosowania istniejących regulacji prawnych do nowych realiów technologicznych

²⁶ U-Space – system organizacji ruchu dronów w przestrzeni powietrznej, umożliwiający ich bezpieczne i sprawne wykorzystanie. Zob. Polski Instytut Ekonomiczny, *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych. U-Space-Rynek-Wizja*, Warszawa 2019, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Biala_Ksiega_Bezzalogowych_Statkow_Powietrznych.pdf (dostęp: 28 XI 2025).

²⁷ A. Kochan, A. Kruk, P. Rutkowska, *Perspektywy rozwoju rynku bezzałogowych statków powietrznych w Polsce*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2018, nr 123, s. 49.

i społecznych. Dron stał się nie tylko narzędziem pracy, lecz także przedmiotem rozrywki, a w wielu przypadkach potencjalnym ryzykiem szkody. Wraz z rozwojem technologii pojawił się bowiem zupełnie nowy rodzaj ryzyka – ryzyko szkody wyrządzonej przez maszynę pozostająca w fizycznym oderwaniu od operatora, a niejednokrotnie również wykonującą lot autonomicznie lub półautonomicznie. Zasadnicze znaczenie ma ustalenie, jaki reżim odpowiedzialności znajduje zastosowanie w przypadku wyrządzenia szkody przez bezzałogowe statki powietrzne. Kluczowe jest tu rozróżnienie między odpowiedzialnością na zasadzie winy a odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, gdyż kwalifikacja determinuje zarówno zakres ochrony poszkodowanego, jak i ciężar dowodu w procesie odszkodowawczym²⁸.

W polskim systemie prawnym zagadnienie odpowiedzialności cywilnej operatorów bezzałogowych statków powietrznych do 2025 r. pozostawało w dużej mierze fragmentaryczne i niedostosowane do prawdziwego poziomu ryzyka. Szczególne kontrowersje wzbudzał fakt, że obowiązkowe OC obejmowało jedynie operatorów dronów o masie powyżej 20 kg, podczas gdy większość incydentów i szkód powodowały statki powietrzne znacznie mniejsze, często nieprzekraczające kilku kilogramów. Stanowiło to niewątpliwą lukę w systemie ochrony poszkodowanych, ale też operatorów dornów, którą ustawodawca postanowił uzupełnić nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, która weszła w życie 13 listopada 2025 r., wprowadzając obowiązek posiadania ubezpieczenia OC dla operatorów dronów o masie od 250 g do 20 kg.

Podstawową strukturą organizującą całe współczesne prawo dronowe w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach Unii Europejskiej, jest podział operacji BSP określony w rozporządzeniu Komisji (UE) 2019/947²⁹, w ramach którego wyróżnia się trzy kategorie operacji:

- otwartą (ang. *open*) – dotyczy operacji niskiego ryzyka, wykonywanych najczęściej przez użytkowników rekreacyjnych i małych operatorów. Warunkiem jest spełnienie wielu ograniczeń

²⁸ M. Szmigiero, M. Paż, *Wybrane aspekty odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne*, Prawo nowych technologii, b.d., <https://prawodronow.pl/prawo-dronow/wybrane-aspekty-odpowiedzialnosci-deliktowej-za-szkody-wyrzadzone-przez-bezzałogowe-statki-powietrzne/> (dostęp: 28 XI 2025).

²⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 V 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji systemów bezzałogowych statków powietrznych (Dz.Urz. UE L z 24 V 2019, Nr 152, s. 45–71), dalej „rozporządzenie Komisji (UE) 2019/947”.

dotyczących m.in. masy drona, wysokości lotu, odległości od osób postronnych oraz prędkości³⁰;

- szczególną (ang. *specific*) – dotyczy operacji o podwyższonym ryzyku, które wymagają przeprowadzenia szczegółowej analizy ryzyka SORA (Specific Operations Risk Assessment) lub wykonywania lotu zgodnie ze standardowymi scenariuszami (STS-01, STS-02)³¹;
- certyfikowaną (ang. *certified*) – obejmującą operacje najbardziej ryzykowne, polegające na lotach nad zgromadzeniami, transportem osób lub materiałów niebezpiecznych. Wymaga certyfikacji drona, operatora oraz pilota³².

Dodatkowo kategoria otwarta ze względu na ograniczenia operacyjne, wymogi techniczne i wymogi, jakim podlegają piloci bezzałogowych statków powietrznych, została podzielona na trzy podkategorie: A1, A2 i A3³³. Specyfikę omawianych kategorii i podkategorii obrazuje tabela 1.

Równie istotne jest rozporządzenie Komisji (UE) 2019/945³⁴ zawierające klasyfikację dronów na klasy C0–C6. Klasy te odzwierciedlają poziom ryzyka związanego z eksploatacją konkretnego urządzenia oraz determinują dopuszczalne kategorie operacji, wymagania dotyczące kompetencji pilota, obowiązki techniczne oraz poziom odpowiedzialności operatora.

Klasy bezzałogowych systemów powietrznych przedstawiono w tabeli 2.

Do 2025 r. powyższa klasyfikacja pełniła przede wszystkim funkcję bezpieczeństwa operacyjnego, jednakże wraz z nowelizacją ustawy Prawo lotnicze zyskała również znaczenie w kontekście odpowiedzialności cywilnej, ponieważ obowiązek ubezpieczeniowy dotyczy przede wszystkim grup C1–C4, czyli dronów stanowiących podstawę rynku. Co więcej, nowelizacja nie obejmuje klasy C0 (masa < 250 g), którą prawo unijne uznaje za najmniej ryzykowną, co pozostaje spójne z brakiem obowiązkowych szkoleń dla tej klasy.

³⁰ Ibidem, art. 4.

³¹ Ibidem, art. 5.

³² Ibidem, art. 6.

³³ W. Wyszycwacz, op. cit., s. 108 i n.

³⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 III 2019 r. w sprawie systemów bezzałogowych statków powietrznych oraz operatorów systemów bezzałogowych statków powietrznych z państwa trzecich (Dz.Urz. UE L z 11 VI 2019, Nr 152, s. 1–40), dalej „rozporządzenie Komisji (UE) 2019/945”.

Tabela 1. Podział na kategorie operacji BSP

Ryzyko	Kategoria	Podkategoria	Kiedy	Wymagania
Wysokie	Certyfikowana	----	Loty nad zgromadzeniami, przewóz osób lub materiałów niebezpiecznych	Certyfikowany BSP, jeżeli Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) po ocenie ryzyka uzna, że należy ograniczyć ryzyko również przez certyfikację BSP i operatora
Średnie	Szczególna	----	Po przekroczeniu jednego z ograniczeń dla kategorii otwartej	Zgoda ULC po analizie ryzyka
Niskie	Otwarta	A3 A2 A1	Loty z dala od ludzi Loty blisko ludzi Loty nad ludźmi	Szkolenie i egzamin, BSP posiada klasę lub został skonstruowany do użytku prywatnego; MTOM (Maksymalna Masa Startowa) poniżej 25 kg; VLOS maks. wysokość 120 m

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Podział na klasy BSP

Klasa	C0	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Mtom	250 g	< 900 g*	< 4 kg	< 25 kg	< 25 kg	< 25 kg	< 25 kg
Maks. prędkość	≤ 19 m/s	≤ 19 m/s	nd.	nd.	nd.	według STS	według STS
Maks. wysokość lotu	120 m	120 m	120 m	120 m	120 m	według STS	według STS
Wymagane szkolenie i egzamin	nie	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Dodatkowe wymagania techniczne	nie	tak	tak	tak	nie	tak	tak

*lub w przypadku zderzenia z prędkością końcową z ludzką głową energia przenoszona na głowę będzie mniejsza niż 80 J

Źródło: opracowanie własne.

Przed nowelizacją odpowiedzialność cywilna operatora BSP opierała się na dwóch filarach: odpowiedzialności na zasadzie winy, znajdującej zastosowanie zwłaszcza w sytuacjach, w których szkoda wynikała z zawinionego błędu operatora (art. 415 k.c.³⁵), oraz częściowej odpowiedzialności na ruch statku powietrznego o charakterze zbliżonym do odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (art. 206 i art. 207 u.p.l.)³⁶.

W ujęciu dogmatycznym odpowiedzialność deliktowa za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne wymaga każdorazowo zbadania klasycznych przesłanek odpowiedzialności cywilnej, tj. zdarzenia sprawczego, szkody, związku przyczynowego oraz podstawy odpowiedzialności. Dopiero łączne spełnienie tych elementów pozwala na przypisanie obowiązku naprawienia szkody³⁷. Zdarzeniem sprawczym może być zarówno bezpośrednie działanie operatora (np. nieprawidłowe sterowanie), jak i działanie samego systemu BSP, w tym jego autonomicznych elementów. W tym drugim przypadku pojawia się istotny problem kwalifikacji prawnej zdarzenia, ponieważ szkoda powstaje bez bezpośredniego aktu woli człowieka. Powstaje więc pytanie, czy należy ją traktować jako rezultat działania rzeczy niebezpiecznej, produktu wadliwego czy działalności szczególnie ryzykownej³⁸.

W literaturze prezentowany jest również pogląd, że BSP spełnia definicję mechanicznego środka komunikacji, co otwiera drogę do stosowania w przypadku wyrządzenia szkody art. 435 i art. 436 k.c. Tym samym operator mógłby odpowiadać na zasadzie ryzyka, a więc niezależnie od winy, podobnie jak posiadacze pojazdów mechanicznych³⁹. Kwalifikacja ta ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ przy odpowiedzialności na zasadzie ryzyka poszkodowany nie musi wykazywać winy sprawcy, lecz jedynie fakt zaistnienia szkody oraz adekwatny związek przyczynowy pomiędzy ruchem urządzenia a powstałym uszczerbkiem. Oznacza to odwrócenie ciężaru dowodu na korzyść poszkodowanego⁴⁰. Podstawowy problem polegał jednak na tym, że przepisy te tworzone były z myślą o lotnictwie pasażerskim, a nie o lekkich dronach, których specyfika znacząco odbiega od klasycznych statków powietrznych.

³⁵ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2025, poz. 1071), dalej „k.c.”.

³⁶ M. Szmigiero, M. Paż, op. cit.

³⁷ Wyrok SN z 7 V 2008 r., sygn. akt CSK 4/08, LEX nr 424363.

³⁸ M. Lutek, op. cit., s. 131.

³⁹ A. Fortońska, *Aspekty prawne korzystania z dronów*, „Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica” 2021, nr 37, s. 51.

⁴⁰ W. Dubis, *Art. 435 i 436, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2025, Legalis.

W doktrynie powstał spór interpretacyjny dotyczący właściwego reżimu odpowiedzialności, który można sprowadzić do trzech konkurencyjnych koncepcji:

1. odpowiedzialności na zasadzie winy operatora;
2. odpowiedzialności na zasadzie ryzyka związanego z ruchem urządzenia;
3. odpowiedzialności mieszanej, uwzględniającej elementy obu reżimów.

Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia ustawowego powodował, że kwalifikacja zależała od konkretnego stanu faktycznego oraz przyjętej wykładni, co z punktu widzenia pewności prawa należy ocenić krytycznie. Prowadziło to do znaczącej rozbieżności pomiędzy, wydawać by się mogło, wysokim poziomem ochrony poszkodowanych wynikającym z prawa lotniczego a brakiem skutecznych narzędzi do dochodzenia roszczeń, zwłaszcza gdy szkoda była wyrządzona przez dron rekreacyjny, a sprawca był nieznan.

Do momentu wejścia w życie nowelizacji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 785/2004⁴¹, jedyną grupą operatorów zobowiązaną do posiadania obowiązkowego ubezpieczenia OC byli użytkownicy dronów o masie powyżej 20 kg. Skonstruowany tak obowiązek był w praktyce nieadekwatny, ponieważ:

- liczba dronów powyżej 20 kg w polskiej przestrzeni powietrznej jest marginalna;
- za większość szkód wyrządzonych przez drony odpowiadały te o masie od kilkuset gramów do kilku kilogramów;
- operatorzy rekreacyjni stanowili grupę całkowicie pozbawioną ochrony.

W praktyce oznaczało to, że w przypadku kolizji drona z samochodem, wybicia szyby czy uszkodzenia ciała osoby postronnej poszkodowany był zdany wyłącznie na majątek sprawcy lub częściej – własną polisę. Brak powszechnego obowiązku OC prowadził do tego, że realnie ochronę poszkodowanym zapewniały jedynie ubezpieczenia dobrowolne, rzadko jednak wykupywane przez przeciętnego użytkownika.

Warto podkreślić, iż celem nowelizacji było zwiększenie bezpieczeństwa prawnego osób poszkodowanych, dostosowanie prawa do

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 IV 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.Urz. UE L z 30 IV 2004, Nr 138, s. 1–6), dalej „rozporządzenie (WE) 785/2004”.

realnego poziomu ryzyka, a także wsparcie rozwoju sektora U-Space, w którym ekspansja lotów autonomicznych wymaga skutecznej odpowiedzialności cywilnej.

W aktualnym stanie prawnym odpowiedzialność operatora BSP w dalszym ciągu ma strukturę mieszaną, jednakże czyni ją realnie egzekwowalną, ponieważ operator ma obowiązek posiadania polisy OC obejmującej szkody wyrządzone osobom trzecim.

3. Skutki nowelizacji: ubezpieczenia, egzekucja i ochrona poszkodowanych

Wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC dla operatorów dronów o masie od 250 g do 20 kg stanowi istotną zmianę w polskim systemie prawa lotniczego oraz w systemie ochrony cywilnoprawnej osób trzecich. Należy jednak podkreślić, że nowelizacja nie zmienia wprost materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, lecz wpływa przede wszystkim na jej praktyczną egzekwowalność. Oznacza to, że ustawodawca nie dokonał zasadniczej rekonstrukcji podstaw odpowiedzialności, lecz wzmocnił mechanizm kompensacyjny poprzez zapewnienie realnej wypłacalności podmiotu odpowiedzialnego. Wcześniejszy brak obowiązku ubezpieczeniowego dla większości BSP powodował, że poszkodowani w wypadkach byli zdani wyłącznie na majątek operatora lub musieli pokrywać szkody z własnych środków. Nowelizacja wprowadziła mechanizm, który uszczelnia dotychczasową lukę prawną, wprowadzając jednolity standard ochrony w całym sektorze dronów masowych.

Warto zaznaczyć, że obowiązkowe ubezpieczenie OC pełni funkcję zarówno kompensacyjną, jak i prewencyjną. Wymusza na operatorach zachowanie ostrożności i przestrzeganie zasad bezpieczeństwa lotów, a jednocześnie daje poszkodowanym pewność uzyskania odszkodowania w przypadku szkód w mieniu i na osobie. Ponadto operator, który nie posiada polisy, naraża się na sankcje finansowe lub zakazy wykonywania lotów, a w przypadku wyrządzenia szkody – na obowiązek jej pokrycia. Ubezpieczenie OC stało się więc integralnym elementem odpowiedzialności cywilnej, a jego brak nie jest już jedynie ryzykiem majątkowym, lecz faktycznym naruszeniem prawa.

Szczególnego znaczenia nabiera problem odpowiedzialności w sytuacji, gdy BSP działa w trybie autonomicznym lub półautonomicznym,

ponieważ w takich przypadkach decyzje operacyjne podejmowane są przez algorytmy sterujące, a rola operatora ogranicza się do nadzoru⁴². Rodzi to fundamentalne pytanie o możliwość przypisania winy człowiekowi w sytuacji, gdy nie podejmował on bezpośrednich działań sprawczych, lecz jedynie sprawował kontrolę nad systemem⁴³. W literaturze wskazuje się, że w przypadku systemów autonomicznych klasyczne konstrukcje odpowiedzialności deliktowej mogą okazać się niewystarczające, gdyż tradycyjny model odpowiedzialności opiera się na założeniu istnienia bezpośredniego sprawcy zdarzenia. Tymczasem w systemach opartych na algorytmach decyzyjnych proces sprawczy ma charakter rozproszony, wieloetapowy i często obejmuje wiele podmiotów uczestniczących w projektowaniu, wytwarzaniu i eksploatacji systemu. W konsekwencji rozważania dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez BSP wymagają odejścia od schematycznego utożsamiania sprawcy szkody wyłącznie z operatorem urządzenia i przyjęcia szerszej perspektywy analitycznej. W zależności od okoliczności konkretnego zdarzenia odpowiedzialność może bowiem zostać przypisana różnym podmiotom uczestniczącym w funkcjonowaniu systemu BSP, w szczególności operatorowi, pilotowi systemu, producentowi urządzenia, twórcy oprogramowania sterującego, podmiotowi zarządzającemu infrastrukturą systemową lub organizatorowi operacji lotniczej. W doktrynie zwraca się również uwagę na możliwość zastosowania konstrukcji odpowiedzialności za produkt niebezpieczny. Jeśli szkoda wynika z wadliwej konstrukcji bezzałogowego statku powietrznego, błędów w oprogramowaniu sterującym lub nieprawidłowego działania systemów autonomicznych, odpowiedzialność może zostać przypisana producentowi na podstawie przepisów regulujących odpowiedzialność za produkt niebezpieczny (art. 449¹ k.c.). Konstrukcja ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku zaawansowanych technologicznie systemów BSP, w których proces powstania szkody może być związany nie tylko z działaniem operatora, lecz także z wadą samego produktu lub jego elementów programowych⁴⁴. Tak ukształtowany wielopodmiotowy model odpowiedzialności jest charakterystyczny dla szkód wyrządzonych przez zaawansowane technologie i powoduje

⁴² G. Urbanik, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazd autonomiczny w kontekście art. 446 kc*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2019, nr 2(25), s. 83 i n.

⁴³ Ibidem, s. 91.

⁴⁴ P. Ratusznik, *Art. 449¹, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, pod red. red. K. Osajdy, W. Borysiaka, Warszawa 2025, Legalis.

konieczność stosowania konstrukcji odpowiedzialności solidarnej albo regresowej, które pozwalają na zapewnienie skutecznej ochrony poszkodowanego niezależnie od stopnia skomplikowania struktury technologicznej zdarzenia⁴⁵.

Powyższe zagadnienia pozostają w ścisłym związku z problemem relacji przepisów prawa lotniczego do regulacji kodeksu cywilnego, ponieważ ustalenie właściwej podstawy odpowiedzialności wymaga określenia wzajemnego stosunku obu reżimów normatywnych. Należy przyjąć, że przepisy szczególne prawa lotniczego mają pierwszeństwo stosowania w zakresie przez nie uregulowanym, natomiast w pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy ogólne prawa cywilnego. W praktyce stosowania prawa prowadzi to do konieczności równoległej analizy obu podstaw normatywnych oraz ustalenia, czy dany stan faktyczny podpada pod regulację szczególną, czy też powinien być oceniany na gruncie przepisów ogólnych. Wielowarstwowa kwalifikacja prawna stanowi jedno z najistotniejszych wyzwań interpretacyjnych związanych z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przez bezałogowe statki powietrzne⁴⁶.

Jedynym z kluczowych elementów nowelizacji jest określenie minimalnej sumy gwarancyjnej określonej przez ustawodawcę na kwotę 50 000 SDR⁴⁷ (ang. *special drawing rights*). SDR to międzynarodowa jednostka rozrachunkowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, oparta na koszyku pięciu walut, w skład którego wchodzi dolar amerykański, euro, funt szterling, jen oraz yuan renminbi⁴⁸. W dniu 28 listopada 2025 r. według NBP kurs SDR wynosił 4,9813 zł⁴⁹, co w przeliczeniu daje kwotę 249 005 zł. Jest to minimalna kwota, natomiast wykupione ubezpieczenie może przewidywać wyższą sumę gwarancyjną. Nowelizacja jest bez wątpienia znaczącym krokiem w rozwoju polskiego prawa

⁴⁵ G. Urbanik, op. cit.

⁴⁶ K. Wojciechowska, Art. 206, w: *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie użytku publicznego. Komentarz*, wyd. 1, pod red. K. Wojciechowskiej, Warszawa 2022, Legalis.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 24 X 2025 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej operatora systemu bezałogowego statku powietrznego (Dz.U. 2025, poz. 1485), § 4, ust. 1.

⁴⁸ W. Bożek, *Special Drawing Rights w ustawie o bezpieczeństwie morskim i ich wpływ na określenie wymiaru administracyjnych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1(10), s. 105.

⁴⁹ Tabela nr 231/A/NBP/2025 z dnia 28 XI 2025, Narodowy Bank Polski, 20 III 2026, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/tabela-a/> (dostęp: 28 XI 2025).

dronowego. Pojawia się jednak pytanie, czy minimalna suma gwarancyjna na poziomie 50 000 SDR jest wystarczająca. Chociaż niewątpliwie zapewnia ona ochronę w przypadku typowych szkód majątkowych, może być niewystarczająca w sytuacjach, gdy skutkiem zdarzenia jest np. ciężki uszczerbek na zdrowiu. Koszty leczenia i rehabilitacji, a także odszkodowania za doprowadzenie do utraty zdolności do pracy mogą znacząco przekroczyć sumę gwarancyjną. Ten problem wskazuje na potrzebę rozważenia przez operatora możliwości wykupienia ubezpieczenia OC ze zwiększoną kwotą ubezpieczenia, która potencjalnie pokrywałaby ryzyko dużych szkód.

Nowelizacja ma również znaczenie systemowe. Wprowadzenie powszechnego obowiązku OC stanowi element budowania zaufania do sektora bezzałogowych statków powietrznych, co jest warunkiem rozwoju systemów U-Space i operacji autonomicznych na większą skalę. Bez stabilnego systemu odpowiedzialności cywilnej trudno byłoby zaakceptować intensyfikację operacji dronowych w przestrzeni zurbanizowanej. Odpowiedzialność cywilna pełni więc funkcję stabilizującą rozwój technologiczny poprzez redukcję ryzyka społecznego.

Podsumowanie

Nowelizacja ustawy Prawo lotnicze wprowadzająca obowiązkowe ubezpieczenie OC dla operatorów dronów o masie od 250 g do 20 kg stanowi istotny etap porządkowania polskiego systemu odpowiedzialności cywilnej w obszarze bezzałogowych statków powietrznych.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez BSP ma charakter złożony i może opierać się na różnych podstawach normatywnych, w zależności od przyjętej kwalifikacji prawnej oraz okoliczności zdarzenia. Po drugie, autonomiczność systemów BSP rodzi nowe wyzwania prawne, w szczególności w zakresie przypisania winy i identyfikacji odpowiedzialnego podmiotu. Tradycyjne konstrukcje prawa cywilnego wymagają w tym obszarze dalszej interpretacji. Po trzecie, nowelizacja nie zmienia zasadniczo materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności, lecz w istotny sposób wzmacnia jej efektywność poprzez zapewnienie gwarancji finansowej. Przy czym podkreślić należy, że choć obowiązkowe OC wzmacnia bezpieczeństwo prawne uczestników obrotu, minimalna suma gwarancyjna może okazać

się niewystarczająca w przypadku poważnych szkód na osobie lub mieniu. W praktyce może to prowadzić do konieczności korzystania z rozszerzonego zakresu ochrony, zwłaszcza w działalności komercyjnej lub w przypadku lotów prowadzonych w terenach zurbanizowanych. Po czwarte, obecny model odpowiedzialności należy oceniać jako przejściowy, w miarę rozwoju autonomii systemów bezzałogowych statków powietrznych oraz koncepcji U-Space konieczne może okazać się wypracowanie bardziej jednolitego i jednoznacznego reżimu odpowiedzialności, być może zbliżonego do modelu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka technologicznego.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że nowelizacja ustawy Prawo lotnicze stanowi istotny krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności dochodzenia roszczeń przez osoby poszkodowane. Nie rozstrzyga ona jednak wszystkich wątpliwości interpretacyjnych związanych z odpowiedzialnością cywilną za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne, które wraz z dalszym rozwojem technologii BSP mogą wymagać dalszych zmian legislacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bożek W., *Special Drawing Rights w ustawie o bezpieczeństwie morskim i ich wpływ na określenie wymiaru administracyjnych kar pieniężnych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1(10), s. 103–125.
- Bukowski P., Szala G., *Bezzałogowe statki powietrzne – geneza, teraźniejszość i przyszłość*, „Postępy w Inżynierii Mechanicznej” 2018, nr 11(6), s. 5–19.
- Chojnacki J., Pasek D., *Historia wykorzystywania bezzałogowych statków powietrznych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 11(1), s. 174–189.
- Dobek P., Dobek J., *Początki zastosowań bezzałogowych statków powietrznych oraz ich aktualna klasyfikacja*, „Aviation and Security Issues” 2022, nr 2, s. 15–29.
- Dubis W., *Art. 435 i 436*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 12, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2025, Legalis.
- Fortońska A., *Aspekty prawne korzystania z dronów*, „Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica” 2021, nr 37, s. 45–54.
- Kochan A., Kruk A., Rutkowska P., *Perspektywy rozwoju rynku bezzałogowych statków powietrznych w Polsce*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2018, nr 123, s. 41–53.
- Konert A., Sakowska Baryła M., *Prawne uregulowania w zakresie używania bezzałogowych statków powietrznych przez media*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 2(8), s. 47–74.
- Leśnikowski W., *Drony. Bezzałogowe aparaty latające. Od starożytności do współczesności*, Toruń 2016.

- Lutek M., *Wybrane aspekty problematyki odpowiedzialności za szkody spowodowane bezzałogowymi statkami powietrznymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, t. 72, nr 3(849), s. 129–133.
- Polkowski P., *Bezzałogowe statki powietrzne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 10(1), s. 237–248.
- Polski Instytut Ekonomiczny, *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych. U-Space-Rynek-Wizja*, Warszawa 2019, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Biala_Ksiega_Bezzalogowych_Statkow_Powietrznych.pdf (dostęp: 28 XI 2025).
- Ratusznik P., *Art. 449¹*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 34, pod red. K. Osajdy, W. Borysiaka, Warszawa 2025, Legalis.
- Stołtny M., Czech P., Sierpiński G., Turoń K., *Bezzałogowe statki powietrzne*, „TTS Technika Transportu Szynowego” 2017, nr 12, s. 274–281.
- Szmigiero M., Paż M., *Wybrane aspekty odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone przez bezzałogowe statki powietrzne*, *Prawo nowych technologii*, b.d., <https://prawodronow.pl/prawo-dronow/wybrane-aspekty-odpowiedzialnosci-deliktowej-za-szkody-wyrzadzone-przez-bezzałogowe-statki-powietrzne/> (dostęp: 28 XI 2025).
- Urbanik G., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazd autonomiczny w kontekście art. 446 kc*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2019, nr 2(25), s. 83–95.
- Wojciechowska K., *Art. 206*, w: *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie użytku publicznego. Komentarz*, wyd. 1, pod red. K. Wojciechowskiej, Warszawa 2022.
- Wyszywacz W., *Drony. Przepisy, budowa i eksploatacja BSP, loty, meteorologia, nawigacja, pilot, bezpieczeństwo*, Brzezia Łąka 2020.
- Zieliński T., *Funkcjonowanie bezzałogowych systemów powietrznych w sferze cywilnej*, Poznań 2014.

Szymon Brzozowski*

Karalność usiłowania w polskim prawie karnym w świetle koncepcji trafu prawnego

Punishability of attempt in Polish Criminal Law in the light of the concept of legal luck

Abstract. The article analyses the benefits and challenges arising from the application of the concept of 'legal luck' in the field of criminal attempts. This concept, developed within the philosophy of law, differentiates criminal liability based on factors beyond the perpetrator's control. The intuition, reflected in judicial practice, that a perpetrator of an attempt should be punished less severely than one of a corresponding completed offence is contested by the fact that the failure to complete most likely results from external factors. An attempt, on the other hand, does not differ at all from the completed offence in terms of the offender's moral culpability in intending to commit the crime. The article characterises the functions of criminal law and the factors that justify the punishability of attempts. It also outlines the relationship between the criminal law and the moral norms prevailing in a given society. These considerations are juxtaposed with the provisions of the Polish Criminal Code regarding the punishability of attempts, which allows for an assessment of whether the problem of legal luck sheds new light on the shape of the current regulations. The concluding remarks highlight the open-ended character of the statutory regulation of the punishability of attempts in relation to the discussed issue. Accordingly, attention is drawn to the crucial role of judicial awareness of the meaning and role of such punishment for criminal attempts within the axiological system of the society.

Keywords: criminal attempts – punishment – legal luck – moral luck

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0004-6906-2936>, e-mail: szymon.brzozowski18@gmail.com.

Wprowadzenie

Na wstępie należy zauważyć, że problematyka trafu prawnego (ang. *legal luck*) znalazła już swoje miejsce w dyskusji filozoficznoprawnej. Zagadnienie to, dotyczące relacji zakresu ponoszonej przez jednostkę odpowiedzialności prawnej do zakresu kontroli, jaką jednostka ta miała nad zdarzeniem powodującym ową odpowiedzialność, a wiążące się również z analogiczną relacją dla określenia odpowiedzialności moralnej (traf moralny), skłania do refleksji nad jej zastosowaniem do zagadnień z zakresu stanowienia prawa, jak również jego sądowego stosowania. Jak się wydaje, największe możliwości na tym polu daje sfera prawa karnego.

W literaturze poświęconej koncepcji trafu prawnego wskazuje się na konkretne obszary tematyczne i instytucje prawa karnego, w ramach których wskazane zagadnienie obecne jest w największym stopniu. Wymienić należy kwalifikację prawną czynu (zwłaszcza w kontekście wpływu skutku czynu na tę kwalifikację), uwzględnienie właściwości i warunków osobistych sprawcy w dyrektywach wymiaru kary czy problematykę oceny przesłanek nieumyślności¹. W niniejszym artykule nacisk zostanie jednak położony na inny, niemniej istotny z perspektywy trafu prawnego obszar prawa karnego – karalność usiłowania. Podstawowe ramy instytucji usiłowania w polskim kodeksie karnym² wyznacza jego art. 13 § 1, zaznaczając przesłanki zamiaru popełnienia czynu zabronionego oraz bezpośredniego do niego zmierzania. Powyższe uzupełnia § 2 wskazanego artykułu, wprowadzając istotną dla omawianego zagadnienia kategorię usiłowania nieudolnego³. Podstawę regulacji dotyczącej karania usiłowania w polskim systemie prawa karnego daje z kolei art. 14 § 1 k.k., zgodnie z którym „[s]ąd wymierza karę za usiłowanie w granicach zagrożenia przewidzianego dla danego przestępstwa”.

Celem niniejszego opracowania będzie analiza przepisów kodeksu karnego kształtujących karalność usiłowania w świetle koncepcji trafu prawnego oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, w jakim zakresie

¹ Por. M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego w kontekście odpowiedzialności karnej*, Wrocław 2024, s. 80–92.

² Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 383 ze zm.), dalej „kodeks karny” lub „k.k.”.

³ T. Sroka, *Art. 13, w: Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2021, nb 33.

problematyka trafu prawnego rzuca nowe światło na obowiązującą w Polsce regulację karalności usiłowania. Przybliżony zostanie wpływ filozoficznoprawnej koncepcji trafu prawnego na dyskusję o uzasadnieniu odpowiedzialności karnej za usiłowanie popełnienia czynu zabronionego, w szczególności w kontekście funkcji przypisywanych prawu karnemu oraz instytucji usiłowania. Rozważania filozoficznoprawne zostaną następnie przeniesione na grunt przepisów polskiego kodeksu karnego, co pozwoli na uzyskanie odpowiedzi na wskazane powyżej pytanie.

1. Traf prawny, zasada kontroli i prawo karne

Punktem odniesienia dla analizy problemu przedstawionego w niniejszym artykule będzie funkcjonujące na gruncie filozofii prawa pojęcie trafu prawnego. Jego charakterystykę należy rozpocząć jednak nie w obszarze prawa, lecz moralności. Współczesną dyskusję o trafie moralnym (ang. *moral luck*) rozpoczęło w 1976 r. opublikowanie dwóch artykułów, przez B. Williamsa⁴ oraz T. Nagela⁵, pod tożsamym tytułem *Moral Luck*. Obaj autorzy zauważyli problem konfliktu intuicji moralnych związanych z zależnością między przypisaniem odpowiedzialności moralnej jednostce za dane zdarzenie a zakresem kontroli, jaki jednostka ta miała nad owym zdarzeniem. Niekontrowersyjnym, a często wręcz naturalnym wydaje się bowiem stwierdzenie, iż jednostka powinna ponosić odpowiedzialność moralną wyłącznie za zdarzenia, które pozostawały w zakresie jej kontroli. Stwierdzenie to wyraża tzw. zasadę kontroli. Jednocześnie przydatne w tym miejscu będzie przypomnienie alternatywnego ujęcia tej zasady, opartego na kategorii superweniencji⁶, w którym zgodnie z zasadą kontroli moralny status dwóch podmiotów kontrolujących taki sam zakres istotnych w danym przypadku okoliczności nie powinien się różnić⁷. Zasada kontroli jest jednak kwestionowana przez fakt, że równie często, zwłaszcza w konkretnych, indywidualnych przypadkach przypisania odpowiedzialności moralnej, tak samo intuicyjne okazuje się przypisanie tej odpowiedzialności wbrew zasadzie

⁴ B. Williams, *Moral Luck*, w: *Moral Luck*, pod red. D. Statmana, Albany 1993, s. 35–55.

⁵ T. Nagel, *Moral Luck*, w: *Moral Luck*, op. cit., s. 57–71.

⁶ D. Enoch, *Luck Between Morality, Law and Justice*, „Theoretical Inquiries in Law” 2007, nr 9(23), s. 25–26.

⁷ Por. M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego...*, s. 22–23.

kontroli, tj. pomimo częściowego lub całkowitego braku kontroli danej jednostki nad okolicznościami będącymi podstawą dokonania nad nią osądu. W takiej sytuacji możemy mówić o działaniu trafu moralnego⁸.

Intuicja dotycząca trafu moralnego staje się szczególnie widoczna po ukazaniu przykładów jej oddziaływania. Jednym z najczęściej powoływanych w literaturze jest ten dotyczący dwóch nieostrożnych kierowców samochodów. Pierwszy z kierowców, pomimo nieprzepisowej jazdy, dotrze na miejsce docelowe; drugi, wracając do domu tą samą trasą pół godziny później, z taką samą prędkością, napotka po drodze pieszego i, nie będąc w stanie zareagować na czas, potrąci go. Nie korzystając z możliwości bezpośredniego porównania obu sytuacji kierowców zazwyczaj intuicyjnie ocenilibyśmy wyraźnie inaczej, mimo że fakt wejścia pieszego na drogę pozostawał całkowicie poza zakresem kontroli drugiego z nich. Taka ocena nie realizuje jednak zasady kontroli, a wręcz przeciwnie – opiera się w głównej mierze na czynniku będącym przedmiotem działania trafu. Przykłady sytuacji, w których okoliczności pozostające poza kontrolą podmiotu wpływają na przypisywane mu pod kątem odpowiedzialności moralnej czyny i zdarzenia, klasyfikuje się w literaturze w ramach czterech kategorii⁹. Wskazany powyżej scenariusz dwóch kierowców to przykład trafu rezultatu (ang. *resultant luck*), dotyczącego skutków działań podmiotu. Istotny dla praktycznej dyskusji o dylemacie trafu moralnego będzie również traf okoliczności (ang. *circumstantial luck*), odnoszący się do tego, czy zewnętrzne okoliczności umożliwią zrealizowanie woli podmiotu (np. w sytuacji gdy zamierzony napad na sklep zostanie udaremniiony przez nieprzewidzianą obecność policji w tym sklepie), oraz traf kształtujący (ang. *constitutive luck*), związany z okolicznościami, które ukształtowały dany podmiot, powodując konkretne jego cechy, skłonności lub zahamowania (jak np. wychowanie danej osoby w patologicznym środowisku, które niezależnie od niej spowodowało u niej skłonność do późniejszego naruszania prawa, lub tragedia rodzinna mająca miejsce dzień przed stresującą sytuacją, powodująca brak opamiętania w reakcji na nią). Należy wskazać także na czwartą kategorię, tj. traf kauzalny (ang. *causal luck*), mający ścisły związek z problemem wolnej woli i możliwości ponoszenia przez jednostkę jakiegokolwiek

⁸ T. Nagel, op. cit., s. 59; por. T. Snarski, *Traf moralny a prawo karne. Kilka refleksji na temat zawinięcia, wolnej woli i odpowiedzialności*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, 46, s. 395–403.

⁹ D. Nelkin, *Moral Luck*, „Stanford Encyclopedia of Philosophy”, 2025, <https://plato.stanford.edu/entries/moral-luck/> (dostęp: 21 I 2026).

odpowiedzialności moralnej za swoje czyny. W kontekście niniejszego artykułu istotne będą trzy pierwsze wymienione kategorie trafu.

Z przywołanymi powyżej przykładami wiąże się konflikt intuicji dotyczących dokonywania ocen moralnych. Mianowicie często zauważamy, że fakt, iż kluczowe dla danej sytuacji czynniki pozostawały poza kontrolą podmiotu, nie powstrzymuje nas przed dokonaniem jego moralnej oceny. Konflikt ten tworzy zjawisko postrzegane w kategoriach paradoksu¹⁰. Mimo widocznej już na pierwszy rzut oka sprzeczności zarówno zasada kontroli, jak i traf moralny intuicyjnie wydają się słuszne i uzasadnione, stanowiąc przy tym podstawy dokonywania ocen moralnych w praktyce.

Niezależnie jednak od nasuwającego się pytania o rozwiązanie tak postawionego problemu należy wskazać, że sfera moralności nie jest jedynym istotnym dla niego obszarem. Analogiczne intuicje i związane z nimi wątpliwości odnajdujemy bowiem na gruncie prawa. Już powierzchowna analiza przykładowych sytuacji oddziaływania trafu moralnego pozwala stwierdzić, że w dużej części dotyczą one sytuacji istotnych również z perspektywy prawnej. Dwaj wspomniani kierowcy nie tylko mierzyliby się prawdopodobnie z odmienną oceną moralną, ale też znajdowaliby się w znacząco różnych sytuacjach z punktu widzenia prawa, w tym przypadku prawa karnego. Również kolejne wskazane powyżej przykłady odnoszą się do okoliczności mogących mieć znaczenie w obszarze odpowiedzialności prawnej. Kategoria kontroli, niezależnie od różnych możliwych podejść do jej zdefiniowania i nazwania, niewątpliwie ma znaczenie przy ocenie konkretnych zdarzeń na gruncie prawa – możliwa jest więc analiza przypisania odpowiedzialności prawnej z punktu widzenia zakresu kontroli, jaki nad danymi okolicznościami posiadał podmiot tej odpowiedzialności. Wobec powyższego, przez oddziaływanie trafu prawnego rozumieć należy rozumieć sytuację, w której danej osobie zostaje przypisana odpowiedzialność prawna za czyny bądź zdarzenia, których istotne okoliczności pozostawały choćby częściowo poza zakresem kontroli tej osoby¹¹.

Zagadnienie trafu prawnego jako związane ściśle z przypisaniem odpowiedzialności oddziałuje na konkretne obszary prawa, wśród których najistotniejszymi będą prawo karne oraz cywilnoprawna odpowiedzialność deliktowa. Najszerzej opisana została obecność trafu

¹⁰ T. Nagel, op. cit., s. 57 i n.

¹¹ D. Enoch, *Moral Luck and the Law*, „Philosophy Compass” 2010, nr 5(1), s. 48.

w prawie karnym, co wydaje się wynikać z faktu, iż prawo karne cechuje szczególna doniosłość wynikająca z jego wpływu na stosunki funkcjonujące w społeczeństwie, związana z istotnym zakresem ingerencji państwa w prawa i wolności jednostki, a która to ingerencja wiąże się wprost z przypisaniem odpowiedzialności karnej mogącej podlegać wpływowi trafu prawnego. Bez wątplenia zatem traf wpływa na prawo karne, czyli traf prawny w tej gałęzi prawa „istnieje”¹² – zarówno bowiem w pojedynczych przykładach stosowania prawa, jak i w licznych normach prawa karnego odnajdujemy przykłady różnicowania odpowiedzialności karnej na podstawie czynników pozostających poza kontrolą sprawcy. Potencjalny wpływ trafu widoczny jest w szerokim zakresie instytucji prawa karnego, z których najważniejsze zostały wymienione we wprowadzeniu do niniejszego artykułu. Karalność usiłowania popełnienia czynu zabronionego należy przy tym uznać za jeden z kluczowych obszarów możliwej ingerencji trafu prawnego w sferę odpowiedzialności karnej.

2. Usiłowanie popełnienia czynu zabronionego w polskim prawie karnym

Przystąpienie do analizy możliwych zastosowań koncepcji trafu prawnego do usiłowania popełnienia czynu zabronionego wymaga przypomnienia podstawowych uregulowań prawnych tej instytucji na gruncie polskiego kodeksu karnego. Usiłowanie stanowi formę stadialną przestępstwa – etap jego realizacji bezpośrednio poprzedzający dokonanie. Regulację usiłowania tworzą art. 13–15 k.k.; kluczowy pozostaje też art. 53 k.k. obejmujący dyrektywy wymiaru kary. Zgodnie z art. 13 § 1 k.k. „[o]dpowiada za usiłowanie, kto w zamiarze popełnienia czynu zabronionego swoim zachowaniem bezpośrednio zmierza do jego dokonania, które jednak nie następuje”. Przepis ten wyznacza tym samym przesłanki usiłowania: zamiar popełnienia czynu zabronionego (kategoria usiłowania dotyczy więc jedynie przestępstw umyślnych), bezpośrednie zmierzanie do dokonania czynu zabronionego oraz brak nastąpienia owego dokonania¹³.

¹² M. Juzaszek, *Między trafem moralnym [moral luck] a trafem prawnym [legal luck], „Diametros”* 2014, nr 41, s. 61–62.

¹³ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 213–215; por. T. Sroka, *Art. 13*, op. cit., nb 7–32.

Równie istotny okazuje się § 2 wskazanego artykułu, wprowadzający kategorię usiłowania nieudolnego¹⁴: „Usiłowanie zachodzi także wtedy, gdy sprawca nie uświadamia sobie, że dokonanie jest niemożliwe ze względu na brak przedmiotu nadającego się do popełnienia na nim czynu zabronionego lub ze względu na użycie środka nie nadającego się do popełnienia czynu zabronionego”.

Podstawę regulacji karalności usiłowania stanowi natomiast art. 14 § 1 k.k., zgodnie z którym „[s]ąd wymierza karę za usiłowanie w granicach zagrożenia przewidzianego dla danego przestępstwa”. W przypadku usiłowania nieudolnego ustawodawca przewidział w art. 14 § 2 k.k. szczególne rozwiązanie, umożliwiając sądowi zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia.

Przepisy art. 15 k.k. wprowadzają do regulacji usiłowania instytucję czynnego żalu. Zgodnie z § 1 „[n]ie podlega karze za usiłowanie, kto dobrowolnie odstąpił od dokonania lub zapobiegł skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego”. Zakres uwzględnienia czynnego żalu w karaniu usiłowania rozszerza § 2: „[s]ąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w stosunku do sprawcy, który dobrowolnie starał się zapobiec skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego”.

Szczególnym rodzajem usiłowania, chociaż w polskim prawie karnym wyróżnionym wprost jedynie na gruncie doktryny i orzecznictwa, jest tzw. usiłowanie ukończone. Oznacza ono taki rodzaj usiłowania, w którym sprawca wykonał już wszystkie czynności mające prowadzić do pełnej realizacji czynu zabronionego. Od dokonania dzieli go więc jedynie wystąpienie pożądaných przez niego rezultatów tych czynności, co nie wymaga jednak od sprawcy dalszego działania, a wręcz pozostaje od niego niezależne. Wyróżnienie kategorii usiłowania ukończonego możliwe jest jedynie w przypadku przestępstw materialnych (skutkowych), tj. czynów kwalifikowanych przez ich następstwa¹⁵.

Podstawę karalności usiłowania w polskim systemie prawa karnego wyznacza więc przepis art. 14 § 1 k.k., który nie ogranicza ustawowego zagrożenia karą względem odpowiedzialności za dokonanie. Również wymiar kary odbywa się według ogólnych zasad przewidzianych w kodeksie karnym – w swojej decyzji sąd kieruje się ujętymi w art. 53 § 1 i § 2 k.k. dyrektywami wymiaru kary. Modyfikacje karalności – wyłącznie

¹⁴ M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 213.

¹⁵ M. Bojarski, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 261–262.

na korzyść sprawcy – wprowadza art. 14 § 2 k.k. oraz art. 15 k.k., za sprawą wyróżnienia instytucji usiłowania nieudolnego oraz uwzględnienia faktu dobrowolnego odstąpienia od dokonania. W jednym przypadku jest to modyfikacja obligatoryjna (art. 15 § 1 k.k.).

Zagrożenie karą za usiłowanie jest więc co do zasady tożsame z zagrożeniem karą za dokonanie tego samego czynu. Jak jednak podkreśla się w literaturze, w praktyce z reguły fakt, iż czynu zabronionego jedynie usiłowano dokonać, będzie przyczyną wymierzenia przez sąd niższej kary, niż miałyby to miejsce w przypadku zaistniałego w analogicznych warunkach dokonania¹⁶.

3. Problem trafu prawnego a karalność usiłowania

Rozróżnienie wysokości wymierzanej kary ze względu na usiłowanie i dokonanie przestępstwa rodzi wątpliwość co do tego, czy i w jakim zakresie sprawca usiłowania powinien zostać oceniony łagodniej od sprawcy dokonania. Wątpliwość ta wiąże się z zagadnieniem trafu prawnego. Adekwatnie ilustrują ją poniższe przykłady sytuacji usiłowania.

Za pierwszy przykład posłużą dwa scenariusze planowanej kradzieży. Niedośzły złodziej zakrada się w celu wyjęcia portfela z kieszeni turysty – ten jednak orientuje się w trakcie, odwraca się i powstrzymuje sprawcę. W alternatywnym scenariuszu – turysta zajęty podziwianiem zabytkowego budynku nie zauważa próby kradzieży i traci portfel. Czynnikiem, który zdecydował o braku dokonania czynu w pierwszym opisanym wariantcie, jest spostrzegawczość pokrzywdzonego leżąca, co jasne, poza zakresem kontroli sprawcy. Podobnie, jeżeli osoba usiłuje zakupić przedmiot pochodzący z przestępstwa, lecz zakup ten nie dochodzi do skutku przez nieoczekiwane wycofanie się sprzedającego z transakcji w ostatniej chwili, wówczas o braku dokonania czynu z art. 291 § 1 k.k. zadecydowała decyzja sprzedającego, na którą kupiec nie miał wpływu.

Podobną zależność można zauważyć nawet w przypadku usiłowania nieudolnego. Osoba, która usiłuje postrzelić zbliżającego się do niej policjanta przy użyciu znalezionej przed chwilą broni palnej, a która nie zdaje sobie sprawy, że magazynek broni jest pusty, wciąż cechuje się zamiarem oddania strzału, jak również bezpośrednio do tego zmierza,

¹⁶ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013, s. 241.

w ramach swojej najlepszej wiedzy¹⁷. Czynnikiem, który oddziela usiłowanie od dokonania, ponownie jest tu całkowicie zewnętrzny, niezależny od sprawcy.

Najbardziej intuicyjne przypadki dla wskazania omawianej wątpliwości to zaś sytuacje usiłowania ukończonego. O ile przykłady podane powyżej pozwalają w mniejszym lub w większym stopniu na spekulację dotyczącą alternatywnego możliwego przebiegu zdarzeń, np. możliwości podjęcia przez usiłującego dodatkowych starań zmierzających do dokonania bądź też wątpliwości, czy sprawca usiłowania nieudolnego przy innym stanie własnej wiedzy również usiłowałby (w inny sposób) dokonać przestępstwa, o tyle w sytuacji usiłowania ukończonego trudno o przeprowadzenie tego rodzaju rozważań. Sytuację, w której po naciśnięciu przycisku na detonatorze przez sprawcę ładunek wybuchowy podłożony pod torami kolejowymi nie wybuchą przez awarię zapalnika, postrzegalibyśmy zazwyczaj w kategorii *szczęśliwego trafu* pasażerów nadjeżdżającego pociągu, nie skłaniając się raczej w stronę łagodniejszego potraktowania sprawcy takiego usiłowania. Podobnie wobec snajpera oddającego strzał do mówcy na wiecu, jeśli tor lotu pocisku przeciąłby przelatujący ptak, prawdopodobnie oczekivalibyśmy wyciągnięcia konsekwencji jak wobec sprawcy dokonania, mając przed oczami obraz tego, jak bardzo spodziewane było w opisanych okolicznościach zaistnienie skutku czynu zabronionego. Czynnikiem przesądzającym o tym, że dokonanie nie następuje, ponownie jest wobec sprawcy całkowicie zewnętrzny i nie tylko nie znajduje się w zakresie jego kontroli, ale też uniemożliwia w zasadzie jego przewidzenie lub rozważenie alternatywnych scenariuszy go omijających¹⁸.

Warto przy tym zauważyć, że przykłady wpływu trafu na przypadki prawnokarnego usiłowania wpisują się we wszystkie trzy rodzaje trafu wspomniane wcześniej jako istotne dla dyskusji o odpowiedzialności prawnej: czynniki decydujące o zatrzymaniu się pochodzą danego przestępstwa na etapie usiłowania mogą stanowić przykład trafu rezultatu (jak choćby, gdy ofiara zamachu uchodzi z życiem dzięki udanej interwencji lekarzy), trafu okoliczności (gdy dokonanie zabójstwa jest niemożliwe, gdyż partner sprawcy omyłkowo dostarczył mu ślepe naboje),

¹⁷ Por. A. Zoll, *Art. 13, w: Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, pod red. W. Wróbla, A. Zolla, Warszawa 2016, s. 291.

¹⁸ Szerzej o problemach związanych z zagadnieniem trafu moralnego na gruncie usiłowania ukończonego zob. S. Sverdlik, *Crime and Moral Luck*, w: *Moral Luck*, op. cit., s. 181–194.

a także trafu kształtującego (kiedy o niedokonaniu zabójstwa decyduje na przykład wrodzona skłonność do drżenia rąk u strzelca).

Opisana na powyższych przykładach wątpliwość dotycząca odmiennego traktowania sprawców usiłowania oraz dokonania czynu zabronionego wyraża istotę dylematu trafu prawnego w myśleniu o prawnokarnej instytucji usiłowania¹⁹. Odnosząc się do przesłanek usiłowania wyrażonych w art. 13 § 1 k.k., wątpliwość tę należało by opisać w taki oto sposób: jeżeli spośród trzech wyróżnionych w ustawie przesłanek usiłowania, tj. zamiaru popełnienia czynu zabronionego, bezpośredniego zmierzania do jego dokonania oraz nienastąpienia owego dokonania, pierwsze dwie cechują w równym stopniu także sprawcę dokonania, a zaistnienie trzeciej wiąże się istotnie z czynnikami pozostającymi poza kontrolą sprawcy, czy odpowiedzialność karna sprawcy usiłowania powinna różnić się od odpowiedzialności ponoszonej przez sprawcę dokonania²⁰?

Na tak postawione pytanie można odpowiedzieć na różne sposoby. Jak wskazał M. Juzaszek, problem trafu prawnego, jako mający swoje podstawy w dyskusji dotyczącej trafu moralnego, powinien być rozpatrywany na gruncie moralnej oceny prawa²¹. Ta ocena dokonywana jest w praktyce, choćby na poziomie intuicyjnym, w odniesieniu do prawa karnego i przypadków jego stosowania. To jednak, czy i w jakim stopniu ocena moralna, a wraz z nią wątpliwości związane z zagadnieniem trafu prawnego, powinna mieć wpływ na treść norm prawa karnego, może być przedmiotem dyskusji. Niewątpliwie jednak owa treść może być oceniana z punktu widzenia moralnego, a ogólną istniejącą w społeczeństwie intuicję towarzyszącą dokonywaniu takich ocen trafnie oddaje stanowisko „miękkiego retributywizmu” D. Enocha, zgodnie z którym odpowiedzialność karna powinna odzwierciedlać naganność moralną przynajmniej *pro tanto*, tj. pod warunkiem, że w danym przypadku nie wystąpią dostatecznie silne, pozamoralne argumenty, by te dwie kategorie odpowiedzialności zróżnicować²². Określenie źródeł dla owych możliwych argumentów wymaga odwołania się do podstawy

¹⁹ Por. L. Alexander, K. Ferzan, *Crime and Culpability. A Theory of Criminal Law*, Cambridge 2009, s. 171–188.

²⁰ Odpowiedzialność karna rozumiana jest tu jako ponoszenie przez sprawcę sankcji przewidzianej normami prawa karnego; por. M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego...*, s. 70–74.

²¹ M. Juzaszek, *Między trafem moralnym...*, s. 74–75.

²² D. Enoch, *Luck Between...*, s. 33–38.

kształtującej myśl o stanowieniu i egzekwowaniu prawa karnego²³ – do funkcji, jakie prawu karnemu są przypisywane i których realizowanie jest od prawa karnego oczekiwane.

W doktrynie prawa karnego wśród funkcji tej gałęzi prawa wyróżnia się zazwyczaj funkcje: ochronną, sprawiedliwościową, gwarancyjną²⁴ i kompensacyjną²⁵. Szczególnie istotne znaczenie dla problemu wpływu trafu prawnego na prawo karne ma relacja między funkcją ochronną a funkcją sprawiedliwościową prawa karnego, na co uwagę zwrócił M. Juzaszek²⁶. Relacja ta opiera się na różnicy w zakresie okoliczności, które pozostają w obszarze zainteresowania obu funkcji, zwłaszcza w tym, jakie znaczenie przypisywane jest karze w ramach każdej z nich. Funkcja sprawiedliwościowa prawa karnego koncentruje się na sprawiedliwej (w poczuciu społeczeństwa, pokrzywdzonego, a nawet samego sprawcy) reakcji na popełniony czyn zabroniony. Chociaż funkcja ta wywodzi się z odruchu odpłaty za wyrządzone zło, który historycznie kształtował początki prawa karnego, dziś istotnym jej aspektem jest kształtowanie społecznego zaufania do aparatu państwa i korespondowanie z systemem aksjologicznym jednostek²⁷. Co ważne, punkt skupienia funkcji sprawiedliwościowej położony jest na zdarzeniu przeszłym względem momentu decydowania o ponoszeniu sankcji i jej wymiarze, tj. na samym czynie zabronionym, a jej realizacja, jak wskazuje się w literaturze, następuje przede wszystkim poprzez dochowanie zasady współmierności kary do stopnia winy sprawcy czynu zabronionego oraz jego społecznej szkodliwości²⁸. Inaczej ma się kwestia funkcji ochronnej prawa karnego. Koncentruje się ona na ochronie dóbr prawnych, rozumianych jako pewne wartości o charakterze społecznym lub indywidualnym, których ochrona jest niezbędna

²³ Por. M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 1–4.

²⁴ Która z uwagi na odmienny od pozostałych funkcji charakter nie będzie przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym artykule.

²⁵ W poszczególnych opracowaniach różnie podchodzi się przy tym do wyróżnienia poszczególnych funkcji jako samodzielnych bądź mieszczących się w ramach innej, szerszej pojmowanej funkcji; zwłaszcza co do funkcji ochronnej wskazuje się na ściśle z nią związane funkcje prewencyjno-wychowawczą oraz afirmująco-motywuującą prawa karnego; z kolei z szerszej rozumianej funkcji sprawiedliwościowej wydziela się niekiedy funkcję represyjną; por. A. Marek, *Funkcje prawa karnego*, w: *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego. Tom 1*, pod red. A. Marka, 2010, s. 10–20 oraz przywołana tam literatura.

²⁶ M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego...*, s. 126–130.

²⁷ J. Kulesza, *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, Warszawa 2023, s. 41–42.

²⁸ A. Marek, op. cit., s. 18.

dla zapewnienia pokojowego współżycia i ładu społecznego²⁹, przed naruszeniem lub narażeniem na niebezpieczeństwo naruszenia – tj. przed popełnieniem przestępstwa przeciwko tym dobrom. W ramach funkcji ochronnej normy prawa karnego będą więc dążyć do zapobiegania popełnianiu przestępstw, zarówno w zakresie ukształtowania samej ich treści adekwatnego do potrzeb skutecznego zwalczania przestępczości, jak i poprzez ich stosowanie nakierowane na oddziaływanie poprzez reakcję karną na sprawcę przestępstwa oraz ogół społeczeństwa. W ramach funkcji ochronnej wyróżnia się zwłaszcza funkcja prewencyjna, związana z zapobieganiem popełnianiu przestępstw w aspekcie indywidualnym (dotyczącym oddziaływania na sprawcę czynu zabronionego poprzez reakcję na jego czyn w sposób niwelujący zagrożenie powrotu do przestępstwa) oraz ogólnym (generalnym, tj. odnoszącym się do oddziaływania poprzez stosowanie prawa karnego w poszczególnych przypadkach na ogół społeczeństwa)³⁰. Funkcja ochronna skupia się więc na konsekwencjach reakcji karnej, a więc na perspektywie przyszłościowej względem momentu karania za dany czyn. Chociaż w literaturze wskazuje się na silne powiązania między obiema funkcjami³¹, opisana między nimi różnica istotnie wpływa na możliwe sposoby oceny tego, jak prawo karne powinno być kształtowane w obliczu problemu trafu prawnego.

Dylemat związany z trafem prawnym i przeciwstawną mu zasadą kontroli związany jest na gruncie prawa karnego, jak już opisano, z pytaniem o uzasadnienie różnicowania odpowiedzialności karnej na podstawie czynników pozostających poza kontrolą sprawcy czynu zabronionego. Nie ulega wątpliwości, iż instytucja odpowiedzialności karnej wiąże się ze znacznie większą liczbą czynników, które w odczuciu społeczeństwa powinny ją kształtować, jak i poprzez które ona oddziałuje na społeczeństwo, niż tylko z aspektem zawinienia rozumianego w kontekście dyskusji o trafie prawnym jako posiadanie przez sprawcę nagannego moralnego stanu mentalnego wobec przestępstwa (czyli, na gruncie przesłanek usiłowania, zamiaru jego popełnienia). Nie ulega wątpliwości, iż stanem pożądanym z punktu widzenia społecznego oddziaływania i efektywności prawa (oraz, jak się wydaje, także stanem mającym faktycznie miejsce w polskim społeczeństwie) jest, aby związek treściowy norm prawa karnego

²⁹ Ibidem, s. 11.

³⁰ M. Bojarski, op. cit., s. 32.

³¹ A. Marek, op. cit., s. 17.

oraz uznawanych przez ich adresatów norm moralnych był silny. Jak wskazuje A. Wąsek, „[p]ożądanym jest, aby nie dochodziło do poważnych konfliktów między unormowaniami prawa karnego a poglądami moralnymi większości jego adresatów”³². Nie jest jednak tak, że całość oczekiwań społeczeństwa względem prawa karnego podąża wprost za zasadami przypisywania odpowiedzialności moralnej – prawo karne wypełnia, jak już ustalono, szereg istotnych dla życia społecznego funkcji, koncentrujących się często wokół bezpieczeństwa jednostek i ogółu społeczeństwa (funkcja ochronna). Zwłaszcza w sytuacji nieoczywistej z punktu widzenia moralności, jaką bez wątplenia jest sytuacja związana z paradoksem trafu moralnego, próba pełnego odwzorowania reguł przypisania odpowiedzialności moralnej przy kształtowaniu norm regulujących odpowiedzialność karną może okazać się zarówno nie w pełni możliwa, jak i niepożądana z punktu widzenia praktycznych skutków, jakie mogłaby przynieść. Jak można przy tym zauważyć, poszczególne funkcje prawa karnego, częściowo już nakreślone, niosą jednocześnie propozycje racji, o których wcześniej była mowa w kontekście założenia D. Enocha. Przypominając, w odniesieniu do odzwierciedlenia moralnej naganności czynu przez odpowiedzialność karną ponoszoną przez jego sprawcę autor ten ocenił, iż powinna ona zachodzić, pod warunkiem że nie pojawią się w danej sytuacji przekonywujące pozamoralne racje za odejściem od tego powiązania³³.

Powyższe ustalenia znajdują zastosowanie na gruncie instytucji usiłowania popełnienia czynu zabronionego. W szerokim sensie instytucja ta, jako element systemu prawa karnego, stanowi element realizowania przez cały ten system przypisywanych mu funkcji. W tym sensie treść norm prawnych regulujących instytucję usiłowania można oceniać z perspektywy funkcji prawa karnego, których realizacji sprzyja ona w największym stopniu. Pewne konkretne cechy, wynikające z omawianych funkcji prawa karnego, można jednak przypisać także *stricte* instytucji usiłowania. W doktrynie wskazuje się, że karalność usiłowania uzasadniona jest dwoma głównymi racjami. Po pierwsze, za penalizacją usiłowania przemawia fakt, iż mimo braku dokonania

³² A. Wąsek, *Prawo karne – minimum moralności?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1984, nr 31(3), s. 62.

³³ Daną sytuację możemy przy tym rozpatrywać zarówno jako moment stanowienia prawa karnego, jak i jego zastosowania do konkretnego przypadku przez sąd, przy czym dalsze rozważania obejmą na ten moment pierwszy z tych wariantów.

dochodzi w jego przypadku do narażenia dobra prawnego na jego naruszenie³⁴. Rację tę należałoby powiązać, zgodnie z dokonanymi już ustaleniami, z funkcją ochronną prawa karnego³⁵. Jednocześnie w tym samym aspekcie wskazuje się na największą różnicę między usiłowaniem a dokonaniem – tj. iż dobro prawne jest w przypadku usiłowania tylko narażone na naruszenie, a nie faktycznie naruszone. Drugim czynnikiem przemawiającym za penalizacją usiłowania jest istnienie w sferze psychicznej sprawcy zamiaru popełnienia przestępstwa, na równi z dokonaniem³⁶. W doktrynie podkreśla się zwiększone znaczenie aspektu subiektywnego przestępstwa w przypadku instytucji usiłowania³⁷. W tym zakresie ma również miejsce największe podobieństwo usiłowania i dokonania – ponieważ pod względem zamiaru między dwoma formami stadialnymi nie ma żadnej różnicy. Zamiarem objęty jest ostatni etap pochodzenia przestępstwa, tj. dokonanie, natomiast o jego nienastąpieniu decydują inne czynniki³⁸. Argument ten w naturalny sposób łączy się z poglądem na karalność usiłowania przemawiającym za realizacją zasady kontroli – zamiar popełnienia przestępstwa (wraz z aktywnym dążeniem sprawcy do jego zrealizowania) wypełnia bowiem kategorię moralnej naganności czynu, stanowiąc z tej perspektywy rację do oparcia na nim decyzji w zakresie wymiaru odpowiedzialności karnej. Racja ta nie wskazuje przy tym podstawy do łagodniejszego potraktowania sprawcy usiłowania z uwagi na brak dokonania. Jednocześnie w ramach analizy zamiaru przy usiłowaniu pojawia się argument przeciwny, wskazujący na to, iż brak jest pewności, czy sprawca doprowadziłby czyn do dokonania, czy też nie odstąpiłby od niego³⁹. Argument ten ma dość ograniczoną skuteczność – przede wszystkim nie może dotyczyć usiłowania ukończonego, w którym z założenia sprawca, po dokonaniu wszystkich niezbędnych czynności, nie ma już wpływu na dalszy przebieg zdarzenia, a więc jego zamiar został w pełni zrealizowany. Jego zaś nieograniczone stosowanie do usiłowania nieukończonego

³⁴ A. Liszewska, *Poglądy na temat karalności usiłowania w polskiej doktrynie prawa karnego*, w: *System Prawa Karnego, Tom 3, Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, pod red. R. Dębskiego, Warszawa 2013, s. 718–722; odnośnie do narażenia dobra prawnego na naruszenie w przypadku usiłowania nieudolnego, por. T. Sroka, *Art. 13*, op. cit., nb 36.

³⁵ T. Sroka, *Art. 13*, op. cit., nb 1.

³⁶ A. Liszewska, op. cit., s. 718–722.

³⁷ M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 216–217.

³⁸ Z zastrzeżeniem dla instytucji czynnego żalu.

³⁹ Por. M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego...*, s. 84.

doprowadziłoby w konsekwencji do uniemożliwienia karania tego rodzaju usiłowania. Wdrożenie do przepisów prawa karnego poglądu realizującego ów argument wymagałoby w każdym razie zróżnicowania karalności usiłowania ukończonego i nieukończonego.

Wobec powyższego, przeciwko karalności usiłowania (a przynajmniej przeciwko karalności usiłowania na równi z dokonaniem), a więc, z punktu widzenia oceny moralnej, przeciwko zastosowaniu w karaniu usiłowania zasady kontroli, przemawia, obok wskazanego argumentu dotyczącego niepewności pełnej realizacji zamiaru, wiele możliwych racji niezwiązanych z oceną moralną sprawcy, a wynikających z określonych funkcji prawa karnego – na czele z faktem, że w sytuacji usiłowania nie nastąpiło faktyczne naruszenie dobra chronionego danym przepisem części szczegółowej kodeksu karnego.

Na marginesie tych uwag warto wspomnieć także o znaczeniu funkcji kompensacyjnej dla problemu karalności usiłowania. Na pierwszy rzut oka charakter tej funkcji może skłaniać do przyjęcia argumentu przeciwko karalności usiłowania – wprawdzie nie dochodzi do dokonania, więc nie zostaje wyrządzona szkoda, która mogłaby podlegać kompensacji. Należy jednak zwrócić uwagę na to, iż brak dokonania nie jest tożsamy z brakiem jakiegokolwiek oddziaływania przez czyn (więc i jego sprawcę) na pokrzywdzonego. Osoba, przeciwko której skierowany był zamiar popełnienia czynu zabronionego, szczególnie w przypadkach najpoważniejszych przestępstw, może odczuwać negatywne konsekwencje psychiczne związane ze stanem zagrożenia jej dóbr prawnych i ingerencji w sferę jej komfortu i bezpieczeństwa, co uzasadnia mówienie o stanie konfliktu między sprawcą a pokrzywdzonym także w przypadku usiłowania.

Powyższe rozważania pokazują, iż karalność usiłowania, choć ugruntowana i niekwestionowana co do jej zasadności w doktrynie prawa karnego, opiera się w nim na kilku konkretnie wskazywanych argumentach, stanowiących pochodne argumentów wynikających z ogólnie postrzeganych funkcji prawa karnego. Znamienne jest to, iż głosy w doktrynie prawa karnego dotyczące uzasadnienia karalności usiłowania zdają się skupiać w przeważającej mierze na odpowiedzi na pytanie, dlaczego w ogóle należy karać za usiłowanie, podczas gdy analiza przypadków oddziaływania problemu trafu prawnego na to zagadnienie skłania raczej do zastanowienia się, dlaczego usiłowanie miałyby być traktowane jakkolwiek łagodniej od dokonania. Problem trafu prawnego stawia jednak zarówno ugruntowane poglądy, jak i intuicje dotyczące prawa

karnego, w tym karalności usiłowania, wobec niedającego się łatwo rozwiązać dylematu, który chociaż był obecny w postaciach szcztkowych w zasadzie od początku historycznej dyskusji o karaniu, to nie był raczej brany pod uwagę przez ustawodawcę karnego w swojej pełnej, usystematyzowanej formie.

4. Polska regulacja karalności usiłowania w świetle problemu trafu prawnego

W kontekście poczynionych ustaleń należy więc rozważyć, jakie światło rzuca ów dylemat na ukształtowanie polskiej regulacji karalności usiłowania popełnienia czynu zabronionego. Jej podstawę, jak już wskazano, stanowi przepis art. 14 § 1 k.k. W tym kontekście w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że ustalenie granic ustawowego zagrożenia karą za usiłowanie na poziomie takim samym, jak za dokonanie, nie stanowi jedynej ani nawet oczywistej możliwości dla prawodawcy. Liczne są przypadki systemów prawa karnego, w których możliwy wymiar kary za usiłowanie z góry zostaje ustalony na poziomie niższym, niekiedy wyraźnie niższym niż w przypadku dokonania. Nierzadko spotyka się także karalność usiłowania popełnienia wyłącznie poważniejszych przestępstw, np. zagrożonych karą powyżej ustalonej granicy lub karanie usiłowania wyłącznie wtedy, gdy ustawa tak stanowi, tj. w odniesieniu do konkretnych typów czynów zabronionych. Również w polskiej doktrynie prawa karnego – w tym w toku prac nad projektem obecnie obowiązującego kodeksu karnego – pojawiały się argumenty za odmienną regulacją usiłowania, obejmujące wspomniane wyżej sposoby ograniczenia karalności tego rodzaju przestępstw⁴⁰. Jak zostało już jednak wskazane, pomimo braku różnicowania w ustawowym zagrożeniu karą na gruncie polskiego kodeksu karnego, wymiar kary wymierzonej przez sądy za usiłowanie będzie w praktyce zazwyczaj niższy niż za mające miejsce w analogicznych warunkach dokonanie. Jako podstawę dla tego rodzaju decyzji orzeczniczych wskazuje się treść art. 53 § 1 i § 2 k.k.⁴¹ Zawarte w tych przepisach dyrektywy wymiaru kary

⁴⁰ M. Bojarski, op. cit., s. 256–257.

⁴¹ Tak m.in. M. Bojarski, op. cit., s. 257; za takim rodzajem różnicowania wymiaru kary, przy analogicznej argumentacji, opowiedział się także Sąd Najwyższy w wyroku z 6 II 1976 r., sygn akt Rw 45/76, OSNKW 1976, nr 4–5, poz. 64 oraz m.in. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 16 XI 2005 r., sygn. akt II AKa 183/05, Legalis nr 74278.

zobowiązują sąd do uwzględnienia stopnia społecznej szkodliwości czynu (§ 1), zgodnie z art. 115 § 2 k.k. warunkowanego m.in. przez rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody, jak również rodzaju i rozmiaru ujemnych następstw przestępstwa (§ 2), które w zasadzie zawsze będą w przypadku usiłowania niższe niż przy dokonaniu, o ile w ogóle wystąpią. Powyższe nie stanowi jednak, co istotne, ustawowo wyrażonej zasady ogólnej, jakoby wymiar kary za usiłowanie miał być zawsze łagodniejszy. Jak wskazuje T. Sroka, odnosząc się w zasadzie wprost do problematyki koncepcji trafu prawnego, „[w]ymiarzenie łagodniejszej sankcji za usiłowanie popełnienia przestępstwa powinno być zawsze oparte na dokładnej analizie konkretnego stanu faktycznego. [...] [N]ie zasługuje na łagodniejszą karę sprawca usiłowania, które tylko dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności nie doprowadziło do dokonania czynu zabronionego”⁴².

Wskazana regulacja w daleko idącym zakresie uwzględnia możliwość zastosowania zasady kontroli w wymiarze kary za usiłowanie. Przede wszystkim nienastąpienie dokonania, które, jak wcześniej wskazano, pozostaje poza zakresem oceny naganności moralnej sprawcy usiłowania, nie przesądza na gruncie art. 14 § 1 k.k. o obniżeniu górnej granicy ustawowego zagrożenia karą. Wymiar kary za usiłowanie spoczywa więc na sędzie, który nie jest w dokonywaniu tej czynności skrepowany treścią przepisów ustawy bardziej niż w przypadku innych przestępstw. Powyższe daje możliwość indywidualnego podejścia do oceny wpływu czynników związanych z zagadnieniem trafu prawnego (tj. moralnej naganności czynu i zakresu kontroli, jaki sprawca nad nim posiadał) w danym przypadku. Jednocześnie regulacja ta nie przesądza w żaden sposób o tym, by usiłowanie musiało być karane na równi z dokonaniem – fakt braku dokonania czynu (i wynikające z tego faktu czynniki, na czele z ograniczeniem ujemnych następstw czynu) staje się w świetle przepisów kodeksu karnego przesłanką w sądowym wymiarze kary – istotną, ale nie posiadającą roli nadrzędnej nad innymi czynnikami, która ograniczałaby ich znaczenie np. poprzez obniżenie granicy ustawowego zagrożenia karą. Podobnie ujęcie dyrektyw wymiaru kary z art. 53 § 1 i § 2 k.k. nie narzuca sądowi jednoznacznego podejścia do karalności usiłowania, chociaż nadaje istotną rolę czynnikom nieobojętnym na fakt i skutki dokonania czynu.

⁴² T. Sroka, *Art. 14*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, op. cit., nb 4.

Należy podkreślić brak jednoznacznego opowiedzenia się przez ustawodawcę za konkretnym rozstrzygnięciem konfliktu intuicji związanego z karalnością usiłowania. Jednocześnie, poprzez nieograniczanie granic ustawowego zagrożenia karą, ustawodawca zdaje się podkreślać znaczenie strony podmiotowej – zamiaru sprawcy, który w przeciwieństwie do okoliczności faktycznych powodujących nienastąpienie dokonania uznawany jest za objęty zakresem jego kontroli⁴³.

Ustawowa regulacja karalności usiłowania uzupełniona jest następnie o przepisy regulujące dwie szczególne kategorie: usiłowanie nieudolne oraz tzw. czynny żal. Wyróżnienie na gruncie ustawowym kategorii usiłowania nieudolnego i wprowadzenie możliwości łagodniejszego potraktowania jego sprawcy stanowi modyfikację ogólnej zasady karania usiłowania sprzyjającą działaniu trafu. Możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia powstaje z uwagi na okoliczność całkowicie od sprawcy niezależną, będącą poza zakresem jego świadomości. Okoliczność ta wiąże się za to ściśle z uzasadnieniem wynikającym z funkcji ochronnej prawa karnego – dane dobro prawne w sytuacji usiłowania nieudolnego co do zasady nie zostaje nawet narażone na niebezpieczeństwo⁴⁴. Uzasadnienie kary spoczywa więc poniekąd wyłącznie na nagannej ocenie zamiaru sprawcy⁴⁵. Jednocześnie ten właśnie obszar pozwala kwestionować szczególne traktowanie usiłowania nieudolnego – wobec braku różnicy w zamiarze fakt niemożliwości dokonania stanowi okoliczność całkowicie wobec sprawcy zewnętrzną, pozytywną oczywiście z punktu widzenia potencjalnych skutków czynu, ale niewpływającą na naganność działania sprawcy. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż zastosowanie rozwiązań przewidzianych w art. 14 § 2 k.k. jest dla sądu fakultatywne.

Drugą z wspomnianych szczególnych kategorii jest tzw. czynny żal, uregulowany w art. 15 k.k. Instytucja czynnego żalu skupia się w całości na stronie podmiotowej – przesłanka dobrowolności odwołuje się do zamiaru sprawcy, niewątpliwie podlegającego ocenie na gruncie moralnym. Jednocześnie stopień uwzględnienia pozytywnej zmiany zamiaru (uregulowany odpowiednio w § 1 oraz w § 2 wskazanego artykułu) jest w przypadku przestępstw materialnych uzależniony od sukcesu sprawcy w zapobieżeniu skutkowi stanowiącemu znamię czynu

⁴³ A. Zoll, *Art. 13, w: Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, op. cit., s. 277.

⁴⁴ Por. T. Sroka, *Art. 13*, op. cit., nb 36.

⁴⁵ Por. *ibidem*, nb 37.

zabronionego. Można więc stwierdzić, iż instytucja będąca ogółem przejawem realizowania zasady kontroli wewnętrznie również ulegać będzie wpływowi trafu prawnego. Możliwość zapobieżenia skutkowi czynu zależeć będzie bowiem od wielu czynników, w większości, zdaje się, niekontrolowanych przez sprawcę. Należy zauważyć, że z instytucją czynnego żalu (skutecznie zrealizowanego) wiąże się jedyny przypadek obligatoryjnego, a dotyczącego wyłącznie usiłowania, odstępstwa od ogólnych reguł karalności, w postaci wyłączenia podlegania przez sprawcę karze z art. 15 § 1 k.k.

Zakresu zastosowania szczególnych regulacji usiłowania nieudolnego oraz czynnego żalu w największym stopniu dotyczy także przywołany już argument przeciwko karalności usiłowania związany z niepewnością tego, czy sprawca faktycznie doprowadziłby do dokonania czynu. Największe pole do kwestionowania w ten sposób uzasadnienia karania usiłowania na równi z dokonaniem dają bowiem przypadki usiłowania nieudolnego – można rozważać, czy sprawca, wiedząc, iż użyty przez niego środek nie nadaje się do popełnienia przestępstwa, obrałby inne środki (jeśli byłoby to możliwe), czy też odstąpiłby od dokonania czynu. Takie odstąpienie można byłoby jednak uznać za nieposiadające cechy dobrowolności – wynikałoby bowiem z zewnętrznego utrudnienia – którą to cechę ustawodawca obiera za punkt graniczny dla uwzględnienia potencjalnego odstąpienia także na gruncie czynnego żalu. Wydaje się więc, że adekwatna dla stwierdzenia naganności moralnej sprawcy jest ocena zamiaru wynikającego z przeświadczenia sprawcy o istnieniu realnej możliwości dokonania, zwłaszcza skoro spełniona jest już przesłanka bezpośredniego zmierzania przez niego do owego dokonania. Jedyna wątpliwość dotyczy zatem tego, czy sprawca zdążyłby dobrowolnie odstąpić od dokonania, zanim ujawniłaby się okoliczność zewnętrzna, która skłoniłaby go (lub zmusiła) do tego odstąpienia. Wątpliwość tę rozwiązano na gruncie art. 15 k.k., kierując się raczej względem praktycznym – przyznanie sprawcy usiłowania nieukończonego szerszego kredytu zaufania w zakresie możliwego odstąpienia doprowadziłoby do sytuacji, w której np. udaremnienie dokonania przez osobę trzecią działałoby na korzyść sprawcy z punktu widzenia wymiaru jego kary⁴⁶.

⁴⁶ W kwestii przesłanki dobrowolności, por. T. Sroka, *Art. 15*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, op. cit., nb 23–28; A. Zoll, *Art. 15*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, op. cit., s. 303–311.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, iż normy regulujące karalność usiłowania w polskim kodeksie karnym pozostawiają problem uzasadnienia karalności usiłowania otwartym. Granice wymiaru kary za usiłowanie nie zostają na poziomie regulacji ustawowej ograniczone, a nadto wprowadzone zostają dodatkowe możliwości jej złagodzenia w przypadkach usiłowania nieudolnego oraz dobrowolnego odstąpienia od dokonania, które jednak modyfikują karalność w sposób obligatoryjny jedynie w sytuacji pełnego odstąpienia od dokonania (lub zapobieżenia skutkowi). W spotykanych współcześnie systemach prawa karnego, nastawionych co do zasady na realizację funkcji opisanych w niniejszym artykule, trudno wskazać sposoby, na które regulacja karalności usiłowania mogłaby w większym stopniu wspierać realizację zasady kontroli, niż ma to miejsce w kodeksie karnym polskim. Można zauważyć, że ustawa karna realizacji tej zasady nie przeszkadza; zmiana przepisów w sposób bardziej sprzyjający realizacji zasady kontroli oznaczałaby jednocześnie opowiedzenie się przez ustawodawcę za wyróżnieniem strony podmiotowej (naganności zamiaru) jako istotniejszego niż pozostałe czynnika decydującego o wymiarze kary na gruncie ustawy. Chociaż takie rozwiązanie znalazłoby niewątpliwie zwolenników na gruncie moralnej oceny prawa, to w obszarze stanowienia i stosowania prawa karnego byłoby trudne do pogodzenia z ukształtowaniem niektórych innych jego instytucji, jak również ograniczyłoby w zauważalny sposób wpływ czynników zewnętrznych czynu zabronionego, np. jego ujemnych skutków na wymiar odpowiedzialności karnej, co mogłoby nie zawsze spotkać się z aprobatą społeczeństwa⁴⁷. Jak już wykazano, rola prawa karnego w zakresie ochrony dóbr prawnych jednostek i społeczeństwa wydaje się niemniej istotna od jego funkcji sprawiedliwościowej. Jak wskazał M. Juzaszek, prawo karne jako instytucja społeczna powinno dążyć do optymalnej realizacji wszystkich przypisywanych mu istotnych funkcji⁴⁸. Również szczegółowy aspekt prawa karnego, jakim jest karalność usiłowania, kształtuje w tym zakresie ogólny rezultat całego systemu w spełnianiu tego wymogu, będąc nim w pewnym sensie związanym.

Analiza przypadków usiłowania pod kątem wpływu trafu prawnego prowadzi do obserwacji pewnego rodzaju stopniowości tych przypadków – innymi słowy, przypadki usiłowania wydają się różnić

⁴⁷ Por. T. Snarski, op. cit., s. 407.

⁴⁸ Por. M. Juzaszek, *Paradoks trafu prawnego...*, s. 135–143.

się od siebie natężeniem poszczególnych czynników przemawiającym za takim lub innym podejściem do ich karania. Na gruncie polskiego kodeksu karnego wyróżniona została pod tym względem kategoria usiłowania nieudolnego (za sprawą art. 14 § 2 k.k.), cechująca się brakiem aspektu narażenia dobra prawnego na faktyczne zagrożenie⁴⁹. Jednocześnie nie dokonano innych możliwych teoretycznie wyróżnień, jak np. w odniesieniu do kategorii usiłowania ukończonego i nieukończonego, bądź innych na podstawie np. rodzaju okoliczności powodującej niewystąpienie dokonania (z wyjątkiem instytucji czynnego żalu)⁵⁰. Wyróżnienia takie dotyczyłyby raczej czynnika zewnętrznego względem sprawcy – w zakresie czynnika wewnętrznego (zamiaru), pozostającego na poziomie analogicznym do dokonania, brak zdaje się miejsca na różnicowanie, które miałyby charakter unikalny dla instytucji usiłowania. Jednocześnie wydaje się, iż regulacji karalności usiłowania w obecnym kształcie nie groziłoby ryzyko wyraźnej sprzeczności z podstawowymi zasadami przypisania odpowiedzialności moralnej nawet w razie wprowadzenia dalej idących ustawowych modyfikacji, w rozsądnym zakresie. Ich wprowadzanie nie znajdowałoby jednak raczej przekonującego uzasadnienia – ani wśród racji związanych z oceną moralną, ani pozostałych, tworząc nadto możliwe niepożądane ryzyko w zakresie jasności treści przepisów, podczas gdy model przyjęty obecnie w polskiej regulacji, przenoszący punkt ciężkości oceny omawianego problemu na etap stosowania prawa, wydaje się rozwiązaniem optymalnym, bo pozwalającym na indywidualne podejście do skomplikowanego na wielu płaszczyznach problemu związanego z trafem prawnym. Wydaje się również, iż jest to rozwiązanie niegodzące w społeczne poczucie sprawiedliwości i zgodne z ogółem intuicji moralnych dotyczących karania sprawców przestępstw w Polsce.

W tym kontekście należy podkreślić, że wpływ koncepcji trafu prawnego na karalność usiłowania w polskim systemie prawa karnego znajdzie swoje zastosowanie przede wszystkim w sądowym stosowaniu prawa, w którym problem ten będzie, co jasne, rozpatrywany na gruncie konkretnych przypadków. To składom orzekającym przypadnie więc zadanie rozstrzygnięcia konfliktu między zasadą kontroli a przesłankami związanymi z mniejszym niż w przypadku dokonania ujemnym

⁴⁹ W zakresie usiłowania nieudolnego por. M. Bojarski, op. cit., s. 261; Z. Jędrzejewski, *Bezprawie usiłowania nieudolnego*, Warszawa 2000, s. 151 i n.; T. Sroka, *Art. 14*, op. cit., nb 6.

⁵⁰ Por. J. Majewski, *Art. 14*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2024, nb 6, 14.

rezultatem czynu oraz uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. W tym zakresie wydaje się, że refleksja nad zagadnieniem trafu prawnego rzuca nowe światło na polską regulację karalności usiłowania o tyle, o ile sędziowie dokonujący wymiaru kary będą świadomi związanego z nim konfliktu intuicji moralnych oraz jego wpływu na społeczne oczekiwania wobec prawa karnego. Należy jednak podkreślić, że ujęcie karalności usiłowania przewidziane w polskim kodeksie karnym, poprzez elastyczne podejście nastawione na nieograniczoną w zasadzie możliwość doboru adekwatnej kary w toku sądowego stosowania prawa, w tym rozszerzenie tej możliwości w przypadkach usiłowania nieudolnego oraz dobrowolnego odstąpienia od dokonania, stanowi optymalny z punktu widzenia omawianego problemu filozoficzno-prawnego sposób regulacji.

Podsumowanie

Na gruncie prawnokarnej instytucji usiłowania konflikt intuicji moralnych związanych z zależnością między ponoszeniem odpowiedzialności za zdarzenie a posiadaniem kontroli nad tym zdarzeniem przez sprawcę przejawia się w interesujący sposób – pozwala bowiem na zakwestionowanie zasadności traktowania sprawcy usiłowania łagodniej od sprawcy dokonania poprzez wskazanie, że jego niepowodzenie w doprowadzeniu przestępstwa do etapu dokonania wynika z czynników, które nie świadczą o niższej moralnej naganności jego czynu. Wbrew takiemu argumentowi przemawia ogólna intuicja dotycząca wymiaru odpowiedzialności karnej, w wielu systemach prawnych sankcjonowana ustawowo, nakazująca odróżniać usiłowanie od dokonania na gruncie wymiaru kary. Intuicję tę tłumaczy wielość funkcji przypisywanych prawu karnemu, a opisany powyżej dylemat koresponduje zwłaszcza z relacją dwóch racji stojących za karaniem usiłowania – karagodności zamiaru z jednej strony oraz stopnia naruszenia (narażenia na naruszenie) dobra prawnego z drugiej.

W niniejszym artykule wykazano, iż regulacja karalności usiłowania w polskim kodeksie karnym nie proponuje konkretnego rozwiązania dylematu związanego z trafem prawnym. Przede wszystkim odstąpiono od spotykanego w niektórych systemach prawnych narzucenia niższej górnej granicy zagrożenia karą, które stanowiłoby wyraźny przejaw dopuszczenia wpływu trafu na odpowiedzialność karną. W dalszej

kolejności ustawodawca opowiedział się za zastosowaniem do karalności usiłowania przede wszystkim zasad wspólnych dla karania wszystkich przestępstw w polskim prawie karnym, a wynikających z treści art. 53 k.k. Te obejmują wpływ czynników zarówno sprzyjających zasadzie kontroli, jak i pozostających poza wpływem sprawcy. Szczególne zasady karalności ustawodawca wprowadził jedynie dla wyróżniających się, skrajnych niejako sytuacji związanych z usiłowaniem: tzw. czynnego żalu oraz usiłowania nieudolnego.

Karalność usiłowania uregulowano w polskim kodeksie karnym w sposób umożliwiający najszersze uwzględnienie zasady kontroli, który nie godziłby jednocześnie w realizację istotnych pozamoralnych funkcji kary kryminalnej. Z perspektywy moralnej oceny prawa taki stan zasługuje, wydaje się, na pozytywną ocenę. Jednocześnie zwraca uwagę przeniesienie punktu ciężkości decyzji w zakresie rozstrzygnięcia dylematu trafu prawnego na etap sądowego stosowania prawa. Kluczowa jest więc świadomość sędziów decydujących o wymiarze kary dla sprawców usiłowania w zakresie znaczenia tej kary na gruncie obowiązującego w społeczeństwie systemu aksjologicznego. Problem trafu prawnego powinien przede wszystkim kierować uwagę sędziów na moralne podstawy przypisania odpowiedzialności karnej. Opisany w niniejszym artykule konflikt intuicji związanych z karaniem sprawców czynów zabronionych powinien skłaniać do ostrożności i braku automatyzmu w określaniu wymiaru kary za usiłowanie oraz do uwzględnienia całości okoliczności związanych z przestępstwem, sprawcą oraz wymierzaną karą, które to uwzględnienie treści przepisów kodeksu karnego regulujących usiłowanie wydaje się wspierać.

Rozważania zawarte w artykule zawierają próbę analizy korzyści i wyzwań wynikających z przeniesienia filozoficznoprawnych rozważań nad zagadnieniem trafu prawnego na grunt prawnokarnej instytucji usiłowania, zwłaszcza w prawie polskim. W tym zakresie należy wskazać, iż analiza problemu trafu prawnego, jako związanej z moralną oceną prawa, umożliwia bardziej adekwatne dostosowanie treści norm prawa karnego do przekonań moralnych funkcjonujących w społeczeństwie, co sprzyja silniejszej legitymacji tych norm. Podobnie, na gruncie sądowego stosowania prawa, uwzględnienie rozważań nad trafem prawnym mogłoby skutkować większą moralną aprobatą społeczeństwa dla treści orzeczeń wydawanych przez sądy karne. Główne wyzwanie związane z rozstrzygnięciem problemu trafu prawnego na gruncie odpowiedzialności za usiłowanie wiąże się zaś z wazaniem czynników, które

w świetle funkcji przypisywanych prawu karnemu powinny wpływać na wymiar kary – podążenie np. w stronę pełnej realizacji zasady kontroli, chociaż sprzyjające utrzymaniu adekwatności kary do moralnego zawinienia, może uniemożliwiać skuteczne oddziaływanie prawa karnego w ramach pozostałych, istotnych jego funkcji.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander L., Ferzan K., *Crime and Culpability. A Theory of Criminal Law*, Cambridge 2009.
- Bojarski M., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, wyd. 8, Warszawa 2020.
- Enoch D., *Luck Between Morality, Law and Justice*, „Theoretical Inquiries in Law” 2007, nr 9(23), s. 23–59.
- Enoch D., *Moral Luck and the Law*, „Philosophy Compass” 2010, nr 5(1), s. 42–54.
- Jędrzejewski Z., *Bezprawie usiłowania nieudolnego*, Warszawa 2000.
- Juzaszek M., *Między trafem moralnym [moral luck] a trafem prawnym [legal luck]*, „Diametros” 2014, nr 41, s. 56–76.
- Juzaszek M., *Paradoks trafu prawnego w kontekście odpowiedzialności karnej*, Wrocław 2024.
- Królikowski M., Zawłocki R., *Prawo karne*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Kulesza J., *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, Warszawa 2023.
- Liszewska A., *Poglądy na temat karalności usiłowania w polskiej doktrynie prawa karnego*, w: *System Prawa Karnego, Tom 3, Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, pod red. R. Dębskiego, Warszawa 2013, s. 718–722.
- Majewski J., *Art. 14*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Majewskiego, Warszawa 2024.
- Marek A., *Funkcje prawa karnego*, w: *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego. Tom 1*, pod red. A. Marka, 2010, s. 10–20.
- Nagel T., *Moral Luck*, w: *Moral Luck*, pod red. D. Statmana, Albany 1993, s. 57–71.
- Nelkin D., *Moral Luck*, „Stanford Encyclopedia of Philosophy”, 2025, <https://plato.stanford.edu/entries/moral-luck/> (dostęp: 21 I 2026).
- Snarski T., *Traf moralny a prawo karne. Kilka refleksji na temat zawinienia, wolnej woli i odpowiedzialności*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 395–413.
- Sroka T., *Art. 13*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2021.
- Sroka T., *Art. 14*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2021.
- Sroka T., *Art. 15*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz. Art. 1–116*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2021.
- Sverdlik S., *Crime and Moral Luck*, w: *Moral Luck*, pod red. D. Statmana, Albany 1993, s. 181–194.
- Wąsek A., *Prawo karne – minimum moralności?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sec. G” 1984, nr 31(3), s. 35–65.

-
- Williams B., *Moral Luck*, w: *Moral Luck*, pod red. D. Statmana, Albany 1993, s. 35–55.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013.
- Zoll A., *Art. 13*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, pod red. W. Wróbla, A. Zolla, Warszawa 2016, s. 277–298.
- Zoll A., *Art. 15*, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, pod red. W. Wróbla, A. Zolla, Warszawa 2016, s. 302–313.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Krystian Wasilewski*

Publicznoprawna certyfikacja w obszarze kultury fizycznej jako instrument realizacji zadań publicznych – analiza na przykładzie sportów sylwetkowych

Public-law certification in the field of physical culture as an instrument for the performance of public tasks – an analysis based on physique sports

Abstract. This article examines the correctness of the state's performance of public tasks in the field of physical culture and sport. The point of departure is the constitutional obligation of public authorities to support the development of physical culture (Article 68(5) of the Constitution of the Republic of Poland) and its statutory implementation based on entrusting Polish sports federations with organising and running sports competitions. The analysis, carried out on the example of physique sports, demonstrates that the current regulatory model focuses almost exclusively on competitive sport. This clearly highlights the limitations and systemic gaps within the existing regulatory framework for executing public functions in the sports sector.

The article shows that concentrating state instruments almost exclusively on competitive sports leads to the neglect of a fundamental dimension of "physical culture", namely activities promoting the general health of the population. The lack of public-law instruments for the formal recognition of permanent physical states of individuals reveals a systemic gap in the performance of public tasks within the "physical culture" branch of governmental administration. This raises doubts as to the completeness and constitutional adequacy of the adopted regulatory solutions.

* John Paul II Catholic University of Lublin, Lublin, Poland | Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin, Polska, <https://orcid.org/0009-0004-2385-9579>, e-mail: wasilewskikrystian@wp.pl.

The aim of the article is to show that introducing state certification for physique sports constitutes a key element of implementing public duties in physical culture and may perform the role of promoting health and the social dissemination of physical culture. The paper proposes a normative model of certification that increases the efficiency and systemic coherence of governmental administration, while maintaining the autonomy of Polish sports federations.

Keywords: physical culture – public tasks – public health

Wprowadzenie

Art. 68 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ statuuje normę zadaniową, zgodnie z którą władze publiczne są zobowiązane do popierania rozwoju kultury fizycznej, w szczególności wśród dzieci i młodzieży. Przepis ten nie posiada wyłącznie charakteru deklaratorywnego, lecz formułuje pozytywny obowiązek państwa w zakresie kształtowania instrumentów prawnych i organizacyjnych służących rozwojowi kultury fizycznej jako dobra publicznego².

Realizacja powyższego obowiązku została skonkretyzowana na poziomie ustawowym w Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³, która w art. 4 pkt 7 wyodrębnia dział administracji rządowej „kultura fizyczna”, obejmujący sprawy sportu, wychowania fizycznego oraz rekreacji ruchowej. Zadania w tym zakresie wykonuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, który – działając w imieniu Rady Ministrów – ponosi odpowiedzialność za kształtowanie systemu publicznoprawnych instrumentów służących wspieraniu aktywności fizycznej społeczeństwa⁴.

Jednocześnie Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁵ definiuje sport jako wszelkie formy aktywności fizycznej wpływające na rozwój kondycji fizycznej i psychicznej oraz osiągnięcie wyników sportowych, stanowiące element kultury fizycznej (art. 2 ust. 1–2). W świetle tej definicji trening sylwetkowy – obejmujący długotrwałą, zorganizowaną

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

² M. Bartoszewicz, *Art. 68, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1275 ze zm.

⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju polskiej administracji publicznej, w: Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakąły, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 142.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 95.

proces kształtowania masy mięśniowej, proporcji ciała oraz redukcji tkanki tłuszczowej – mieści się bezspornie w pojęciu sportu w znaczeniu ustawowym.

Pomimo powyższego polski porządek prawny nie przewiduje żadnego publicznoprawnego instrumentu formalnego potwierdzania sylwetki kulturystycznej jako trwałego stanu cielesnego człowieka. Status „kulturysty” kształtowany jest wyłącznie w obrębie struktur prywatnych federacji sportowych, których kompetencje – zgodnie z art. 13 ustawy o sporcie – ograniczają się do sfery organizowania współzawodnictwa sportowego oraz ustanawiania reguł rywalizacji sportowej, nie zaś do publicznoprawnego potwierdzania stanów cielesnych jednostki.

Prowadzi to do sytuacji, w której trwały stan cielesny człowieka, będący materialnym przejawem dóbr osobistych w postaci zdrowia i integralności cielesnej (art. 23–24 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶), pozostaje poza systemowym oddziaływaniem administracji publicznej działu „kultura fizyczna”. Powstaje zatem pytanie o prawidłowość wykonywania przez państwo konstytucyjnego obowiązku popierania rozwoju kultury fizycznej w odniesieniu do sportów sylwetkowych oraz o istnienie zaniechania legislacyjnego w tym obszarze.

Celem niniejszego opracowania jest nie tylko ocena dopuszczalności wprowadzenia publicznoprawnej certyfikacji sylwetki kulturystycznej jako nowego instrumentu prawa sportowego, lecz przede wszystkim analiza prawidłowości wykonywania przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku popierania rozwoju kultury fizycznej. Przedmiotem rozważań jest więc ustalenie, czy aktualny model regulacyjny, polegający na pozostawieniu formalnej oceny sylwetki kulturystycznej wyłącznie w ramach współzawodnictwa podmiotów prywatnych, odpowiada standardom wynikającym z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP.

Sporty sylwetkowe stanowią obecnie jedną z najbardziej rozpowszechnionych form aktywności fizycznej w społeczeństwie, pełniąc istotną funkcję zdrowotną, wychowawczą oraz kulturową. W tym kontekście pozostawienie całokształtu mechanizmów formalnego uznawania efektów treningu sylwetkowego wyłącznie prywatnym federacjom sportowym prowadzi do ograniczenia roli państwa do sfery współzawodnictwa sportowego, podczas gdy zasadniczy obszar powszechnej

⁶ Dz.U. 2025, poz. 1071 ze zm., dalej „k.c.”.

aktywności fizycznej pozostaje poza zakresem systemowego oddziaływania administracji publicznej.

Państwo, jako podmiot zobowiązany do realizacji dobra wspólnego, posiada pozytywny obowiązek tworzenia instrumentów prawnych umożliwiających powszechny, równy i transparentny dostęp do formalnego potwierdzenia rozwoju fizycznego jednostki. Obowiązek ten nie może zostać uznany za wykonany wyłącznie poprzez dopuszczenie działalności federacji prywatnych, których kompetencje ograniczają się do organizowania współzawodnictwa sportowego.

1. Prywatnoprawny model kształtowania statusu w sporcie sylwetkowym a jego ograniczenia systemowe

W obowiązującym stanie prawnym mechanizmy kształtowania statusu sylwetki kulturystycznej funkcjonują niemal wyłącznie w obrębie struktur prywatnych federacji sportowych, w szczególności polskich związków sportowych, które – choć wykonują określone zadania o charakterze organizacyjnym i regulacyjnym – pozostają podmiotami prawa prywatnego działającymi poza reżimem klasycznych instrumentów administracyjnoprawnych⁷. W konsekwencji formalne uznanie statusu „kulturysty” uzależnione jest od uczestnictwa w zawodach sportowych organizowanych przez dany związek sportowy, a treść tego statusu kształtowana jest w ramach autonomii regulaminowej federacji.

Zgodnie z art. 13 ustawy o sporcie polskie związki sportowe posiadają wyłączne kompetencje w zakresie organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego, ustanawiania reguł sportowych oraz powoływania kadr narodowych. Zakres tej wyłączności odnosi się jednak tylko do sfery współzawodnictwa sportowego i nie obejmuje publicznoprawnego potwierdzenia trwałych stanów cielesnych jednostki jako dóbr osobistych w rozumieniu art. 23–24 k.c.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż pozostawienie realizacji zadań o charakterze publicznym wyłącznie podmiotom prywatnym może prowadzić do deficytu gwarancji równego dostępu, jednolitości kryteriów oraz przejrzystości procedur. W realiach sportów sylwetkowych deficyt ten przejawia się w szczególności w braku jednolitych,

⁷ P. Masłowski, *Organizacja i funkcjonowanie sportu w Polsce – zagadnienia administracyjnoprawne*, praca doktorska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2021, s. 72.

powszechnie obowiązujących kryteriów oceny sylwetki, których stosowanie podlegałoby kontroli publicznoprawnej. Kryteria oceny sylwetki kulturyistycznej kształtowane są obecnie w regulaminach federacyjnych i często są modyfikowane, co powoduje znaczny zakres uznaniowości sędziowskiej. Uznaniowość ta – w kontekście dóbr osobistych jednostki – rodzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości oraz prawa do rzetelnej oceny⁸.

Ponadto dostęp do formalnego uznania statusu sylwetki kulturyistycznej jest w praktyce ograniczony do osób zdolnych do uczestnictwa w zawodach sportowych, co wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów organizacyjnych, licencyjnych oraz marketingowych, a także funkcjonowania w określonych środowiskach federacyjnych. Prowadzi to do sytuacji, w której dobra osobiste w postaci zdrowia i integralności cielesnej pozostają poza zakresem systemowego oddziaływania administracji publicznej działu „kultura fizyczna”, co należy ocenić jako przejaw zaniechania legislacyjnego w obszarze konstytucyjnie chronionym⁹.

Norma wyrażona w art. 68 ust. 5 Konstytucji RP kreuje podwyższony standard prawidłowości wykonywania zadań publicznych w obszarze kultury fizycznej, który nie może zostać uznany za spełniony wyłącznie poprzez formalne przekazanie określonych czynności podmiotom prywatnym. Charakter tej normy polega nie tylko na nałożeniu na władze publiczne obowiązku „popierania” rozwoju kultury fizycznej, lecz również na zobowiązaniu do ukształtowania takich instrumentów prawnych i organizacyjnych, które zapewniają realną, systemową i powszechną realizację tego celu. Odpowiedzialność państwa w tym zakresie ma charakter rezultatu normatywnego, a nie wyłącznie staranności, co oznacza, że ustawodawca i administracja rządowa ponoszą odpowiedzialność za faktyczny kształt modelu regulacyjnego i jego zgodność ze standardami konstytucyjnymi, niezależnie od stopnia zaangażowania podmiotów prywatnych w wykonywanie powierzonych im czynności.

W obszarach objętych bezpośrednią powinnością konstytucyjną dopuszczalne jest sformułowanie testu prawidłowości wykonywania

⁸ R. Raszevska-Skałeczka, *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 720.

⁹ D. Gut, *Język legislacji administracyjnej – adekwatność, precyzyjność, komunikatywność*, w: *Problemy legislacji administracyjnej*, pod red. D. Dąbek, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 16.

zadań publicznych, opartego na minimalnych kryteriach wynikających z zasad demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnej aksjologii ochrony zdrowia i rozwoju fizycznego społeczeństwa. Kryteria te obejmują w szczególności: powszechność dostępu do instrumentów realizacji zadania, rozumianą jako brak uzależnienia korzystania z nich od przynależności do struktur prywatnych; jednolitość i przejrzystość kryteriów, zapewniające równość podmiotów wobec prawa; oraz efektywność instrumentów w zakresie rzeczywistego osiągnięcia konstytucyjnie wyznaczonego celu publicznego. Niespełnienie któregośkolwiek z powyższych kryteriów prowadzi do wniosku o wadliwości przyjętego modelu wykonywania zadania publicznego.

W doktrynie prawa sportowego jednoznacznie podkreśla się, iż polskie związki sportowe, mimo wykonywania zadań o charakterze publicznym oraz podlegania silnemu nadzorowi ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, nie są organami administracji publicznej, lecz pozostają podmiotami prawa prywatnego; za nieuprawnione należy uznać ewentualne próby przypisywania im statusu organów administracji publicznej w znaczeniu formalnym. Podmioty te nie posiadają kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych ani do władczego rozstrzygania spraw jednostki w reżimie publicznoprawnym. Prywatnoprawny charakter polskich związków sportowych oznacza, iż wszelkie akty podejmowane przez te podmioty – w tym regulaminy, systemy licencyjne czy rozstrzygnięcia dyscyplinarne – funkcjonują w sferze prawa prywatnego i korporacyjnego, a nie w sferze administracyjnoprawnej¹⁰. W konsekwencji związkom sportowym nie przysługuje kompetencja do publicznoprawnego potwierdzania trwałych stanów cielesnych jednostki, takich jak stan zdrowia, integralność cielesna czy rozwój fizyczny, które jako dobra osobiste podlegają ochronie na podstawie art. 23–24 k.c. oraz art. 68 Konstytucji RP.

W konsekwencji obecny model prywatnoprawnego kształtowania statusu sylwetki kulturowej prowadzi do swoistej „prywatyzacji” oceny dobra osobistego, jakim jest stan cielesny człowieka, rozumiany jako materialny przejaw zdrowia i integralności cielesnej w znaczeniu art. 23–24 k.c. Proces ten polega na faktycznym przekazaniu podmiotom prywatnym kompetencji do dokonywania rozstrzygnięć dotyczących wartości o randze konstytucyjnej, co skutkuje wyłączeniem tych

¹⁰ M. Badura et al., *Polski Związek Sportowy*, w: M. Badura et al., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 83.

rozstrzygnięć spod reżimu publicznoprawnych gwarancji powszechności, jednolitości oraz transparentności procedur¹¹.

Zjawisko to wpisuje się w szerszą tendencję określaną w literaturze jako „prywatyzacja zadań publicznych”, polegającą na powierzaniu realizacji funkcji państwowych podmiotom prywatnym bez zapewnienia równoważnych mechanizmów kontroli i odpowiedzialności publicznoprawnej¹². W doktrynie podkreśla się, że proces ten może być oceniany jako dopuszczalny wyłącznie wówczas, gdy nie prowadzi do ograniczenia konstytucyjnie chronionych dóbr jednostki ani do osłabienia pozycji prawnej obywatela wobec struktur władczych¹³.

Na gruncie porównawczym analogiczne wątpliwości formułowane są również w odniesieniu do systemów, w których regulacja sportu opiera się na daleko posuniętej autonomii federacyjnej. W literaturze niemieckiej wskazuje się, że wyłączne pozostawienie oceny stanów cielesnych i kwalifikacji sportowych podmiotom prywatnym prowadzi do deficytu gwarancji konstytucyjnych w zakresie równego dostępu do dóbr publicznych (niem. *gleichheitsrechtliche Defizite*), co uzasadnia interwencję ustawodawcy w postaci publicznoprawnych instrumentów certyfikacyjnych¹⁴.

W tym kontekście „prywatyzacja” oceny sylwetki kulturystycznej jawi się jako szczególnie problematyczna, albowiem dotyczy nie tyle sfery rywalizacji sportowej, ile trwałego stanu cielesnego jednostki, który jako dobro osobiste i element zdrowia publicznego powinien pozostawać w sferze bezpośredniego oddziaływania administracji publicznej realizującej zadania działu „kultura fizyczna”¹⁵. Z tego względu aktualny model regulacyjny pozostaje w napięciu z konstytucyjną koncepcją kultury fizycznej jako dobra publicznego wymagającego aktywnej, a nie wyłącznie pośredniej, roli państwa.

Na tle powyższego powstaje pytanie, czy samo ustawowe przekazanie wykonywania określonych zadań z zakresu działu administracji rządowej „kultura fizyczna” podmiotom prywatnym może zostać uznane

¹¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 69.

¹² Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 45.

¹³ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 188.

¹⁴ Por. H. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006, s. 211–215; R. Stober, *Handbuch des Sportrechts*, München 2018, s. 97–101.

¹⁵ J. Balcarczyk, *Prawo do wizerunku i jego komercjalizacja. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009, s. 84.

za wystarczające w świetle konstytucyjnego obowiązku władz publicznych popierania rozwoju kultury fizycznej oraz czy w konsekwencji ustawodawca może uznać swoją rolę w tym obszarze za wyczerpaną. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być negatywna. Przekazanie realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym nie zwalnia państwa z obowiązku stałego monitorowania, czy przyjęty model regulacyjny zapewnia realizację standardów konstytucyjnych, w szczególności w zakresie powszechności, równego dostępu oraz skuteczności instrumentów służących ochronie i promocji zdrowia oraz rozwoju fizycznego społeczeństwa. Ustawodawca zachowuje bowiem odpowiedzialność za rezultat normatywny przyjętych rozwiązań, a w sytuacji gdy aktualny model – oparty wyłącznie na prywatnoprawnych mechanizmach federacyjnych – nie zapewnia pełnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP, po stronie państwa aktualizuje się powinność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do uzupełnienia katalogu publicznoprawnych instrumentów oddziaływania w sferze kultury fizycznej. Mechanizmy formalnego uznawania sylwetki kulturystycznej funkcjonujące wyłącznie w ramach struktur federacyjnych nie zapewniają powszechnego dostępu do instrumentów realizacji zadania, gdyż ich uruchomienie uzależnione jest od uczestnictwa w odpłatnym współzawodnictwie sportowym oraz od podporządkowania się regulaminom prywatnych podmiotów. Kryteria oceny sylwetki nie mają charakteru jednolitego ani stabilnego, a procedury ich stosowania pozostają poza reżimem formalnych gwarancji publicznoprawnych. W konsekwencji realizacja konstytucyjnej powinności państwa w tym zakresie przybiera postać fragmentaryczną, selektywną i faktycznie wyłączającą zasadniczą część społeczeństwa z dostępu do formalnego uznania efektów rozwoju fizycznego.

2. Publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturystycznej jako instrument realizacji art. 68 ust. 5 Konstytucji RP

2.1. Sylwetka kulturystyczna jako trwały stan cielesny podlegający certyfikacji publicznoprawnej

Sylwetka kulturystyczna nie stanowi kompetencji czynnościowej ani jednorazowego rezultatu współzawodnictwa sportowego, lecz trwały, biologiczny stan organizmu człowieka będący efektem długotrwałego,

systematycznego treningu siłowego, odpowiedniego żywienia oraz stylu życia ukierunkowanego na rozwój zdrowia i sprawności fizycznej. W tym sensie sylwetka kulturystyczna jest materialnym przejawem dóbr osobistych w postaci zdrowia oraz integralności cielesnej, podlegających ochronie na podstawie art. 23–24 k.c. oraz art. 68 Konstytucji RP¹⁶.

W przeciwieństwie do wyników sportowych osiąganych w ramach współzawodnictwa, które mają charakter sytuacyjny i zmienny (czas, punkty, odległość), stan sylwetki kulturystycznej posiada charakter względnie trwały, podlegający ocenie w oderwaniu od jednorazowego aktu rywalizacji. Tym samym stan ten może stanowić przedmiot egzaminu publicznoprawnego, analogicznie jak egzaminowana jest sprawność fizyczna w innych obszarach prawa publicznego.

2.2. Funkcja certyfikacji jako instrumentu promocji kultury fizycznej

Publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturystycznej pełniłaby funkcję motywacyjną, edukacyjną oraz aksjologiczną, wykraczającą poza wąsko rozumianą sferę współzawodnictwa sportowego. Wprowadzenie formalnego, państwowego instrumentu uznawania efektów treningu sylwetkowego stanowiłoby wyraźny sygnał normatywny, iż rozwój sprawności fizycznej i zdrowia jest wartością publiczną podlegającą nie tylko ochronie, lecz również formalnemu uznaniu i społecznemu prestiżowi.

W odróżnieniu od systemu federacyjnego, którego oddziaływanie ogranicza się do wąskiego kręgu zawodników uczestniczących w zawodach sportowych, certyfikacja publicznoprawna posiada charakter powszechny i egalitarny. Umożliwia ona każdej osobie – niezależnie od przynależności organizacyjnej, zaplecza finansowego czy medialnej rozpoznawalności – uzyskanie formalnego potwierdzenia efektów własnej pracy nad ciałem i zdrowiem. W tym sensie certyfikacja taka pełniłaby funkcję „demokratyzującą” kulturę fizyczną, przenosząc jej aksjologiczny ciężar z elitarnej sceny sportowej na codzienną, powszechną praktykę zdrowotną.

¹⁶ S. Kalus, *Art. 23, w: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 107.

W wymiarze wychowawczym certyfikacja stanowiłaby szczególnie istotny instrument oddziaływania na młodzież, kształtując postawy samodyscypliny, systematyczności oraz odpowiedzialności za własne ciało. Uznanie wysiłku treningowego przez niezależny, publiczny organ władzy państwowej mogłoby pełnić funkcję analogiczną do egzaminów państwowych w innych dziedzinach życia publicznego, tworząc obiektywny punkt odniesienia dla młodych ludzi poszukujących wzorców rozwoju osobistego.

Z perspektywy ochrony zdrowia publicznego certyfikacja sylwetki kulturystycznej posiadałaby również wymiar profilaktyczny. Regularny trening siłowy i świadome kształtowanie sylwetki pozostają w bezpośrednim związku z ograniczeniem występowania chorób cywilizacyjnych, takich jak otyłość, cukrzyca typu 2, nadciśnienie tętnicze czy schorzenia układu ruchu. W literaturze medycznej podkreśla się, że niski poziom aktywności fizycznej stanowi jeden z głównych czynników ryzyka przedwczesnej chorobowości i śmiertelności w populacjach rozwiniętych¹⁷. Wprowadzenie certyfikacji mogłoby zatem pełnić funkcję miękkiego instrumentu polityki zdrowotnej, zachęcającego do systematycznego dbania o ciało jako elementu stylu życia.

W tym sensie publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturystycznej staje się zarówno instrumentem porządkowania sfery sportów sylwetkowych, jak i miernikiem prawidłowości działania władz publicznych w realizacji konstytucyjnego obowiązku popierania rozwoju kultury fizycznej. Tworzy ona bowiem realny, a nie jedynie deklaracyjny mechanizm kształtowania postaw prozdrowotnych, przyczyniając się do budowy społecznego przekonania, iż „w zdrowym ciele zdrowy duch” stanowi wartość nie tylko kulturową, lecz również normatywnie uznaną przez państwo.

2.3. Potrzeba wprowadzenia certyfikacji jako element prawidłowej realizacji zadań działu „kultura fizyczna”

Publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturystycznej nie stanowi precedensu dla innych dyscyplin sportowych, gdyż jej przedmiotem nie jest umiejętność ani wynik sportowy, lecz trwały, biologiczny stan cielesny

¹⁷ World Health Organization, Global Recommendations on Physical Activity for Health, World Health Organization, Geneva 2010, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/d0972fd5-8f7d-4c87-b092-889e0f5f4618/content> (dostęp: 5 I 2026).

człowieka będący materialnym przejawem dóbr osobistych w postaci zdrowia i integralności cielesnej. Umiejętności takie jak pływanie, jazda konna czy bieganie stanowią kompetencje czynnościowe, których weryfikacja następuje jednorazowo w konkretnym akcie współzawodnictwa sportowego i nie prowadzi do powstania trwałego, prawnie relewantnego stanu cielesnego jednostki¹⁸.

W odróżnieniu od tego modelu sylwetka kulturystyczna nie jest rezultatem jednorazowego wysiłku sportowego, lecz efektem długo-trwałego, systematycznego procesu kształtowania organizmu, obejmującego trening, żywienie oraz styl życia ukierunkowany na rozwój zdrowia i sprawności fizycznej. Powoduje to, że sylwetka kulturystyczna funkcjonuje w porządku prawnym nie jako „wynik sportowy”, lecz jako względnie trwały stan cielesny jednostki, który – podobnie jak zdolność do pracy, zdolność do służby wojskowej czy stopień niepełnosprawności – może i powinien podlegać obiektywizowalnej, publicznoprawnej ocenie.

W tym kontekście samo uczestnictwo w zawodach sportowych nie może zostać uznane za wystarczający mechanizm realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych popierania rozwoju kultury fizycznej. Udział w zawodach stanowi bowiem wyłącznie element współzawodnictwa sportowego, którego dostępność jest w praktyce ograniczona do wąskiej grupy osób funkcjonujących w strukturach federacyjnych. Tymczasem konstytucyjny obowiązek państwa odnosi się do całej populacji, a nie jedynie do środowiska zawodniczego. Oznacza to, że aktualny model regulacyjny nie domyka w sposób systemowy obszaru sportów sylwetkowych, pozostawiając zasadniczy wymiar powszechnej praktyki zdrowotnej poza bezpośrednim oddziaływaniem administracji publicznej¹⁹.

Brak publicznoprawnego instrumentu formalnego potwierdzenia sylwetki kulturystycznej ujawnia zatem lukę systemową w realizacji zadań działu administracji rządowej „kultura fizyczna”. Państwo, ograniczając się wyłącznie do pośredniego oddziaływania poprzez struktury federacyjne, nie zapewnia powszechnego, równego i transparentnego mechanizmu uznawania trwałych stanów cielesnych jednostki,

¹⁸ J. Bielski, E. Błada, *Zdrowie i kultura fizyczna na przestrzeni wieków*, Kraków 2014, s. 167.

¹⁹ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Kraków–Warszawa 1974, s. 42.

które – jako dobra osobiste i element zdrowia publicznego – wymagają bezpośredniej obecności administracji publicznej

Brak publicznoprawnej certyfikacji sylwetki kulturowej oznacza obecnie, iż administracja rządowa działu „kultura fizyczna” nie posiada żadnego instrumentu pozwalającego na formalne uznanie jednej z najpowszechniejszych form aktywności fizycznej społeczeństwa. Propozycja egzaminu państwowego stanowiłaby zatem uzupełnienie katalogu instrumentów prawnych służących realizacji konstytucyjnego obowiązku popierania rozwoju kultury fizycznej. Certyfikacja taka zwiększałaby sprawność działania administracji rządowej, umożliwiając jej realne oddziaływanie na obszar sportów sylwetkowych oraz zapewniając powszechny, jednolity i transparentny mechanizm uznawania rozwoju fizycznego jednostki.

Wprowadzenie publicznoprawnej certyfikacji sylwetki kulturowej wymaga również oceny w świetle zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dopuszczalność ingerencji państwa w sferę wolności jednostki uzależniona jest od spełnienia przesłanek przydatności środka, jego konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto²⁰.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projektowany instrument realizuje konstytucyjnie uzasadniony cel publiczny w postaci popierania rozwoju kultury fizycznej oraz ochrony zdrowia publicznego, o których mowa w art. 68 ust. 5 Konstytucji RP. Obowiązek ten ma charakter normy zadaniowej, która zobowiązuje władze publiczne do tworzenia instytucjonalnych i prawnych mechanizmów wspierających aktywność fizyczną społeczeństwa. W tym kontekście wprowadzenie certyfikacji należy uznać za środek przydatny dla realizacji wskazanego celu, gdyż umożliwiałoby państwu bezpośrednie oddziaływanie na jedną z najpowszechniejszych form aktywności fizycznej społeczeństwa.

Projektowany mechanizm spełnia również przesłankę konieczności. W obowiązującym stanie prawnym brak jest bowiem instrumentów publicznoprawnych umożliwiających formalne uznanie trwałych stanów cielesnych będących rezultatem systematycznej aktywności fizycznej.

Jednocześnie publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturowej nie prowadziłaby do nadmiernej ingerencji w sferę wolności jednostki.

²⁰ Zob. szerzej na temat zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK): wyrok TK z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Mechanizm ten miałby charakter dobrowolny i nie wiązałby się z ograniczeniem praw lub wolności osoby. W konsekwencji ingerencja państwa miałaby charakter ograniczony i proporcjonalny do realizowanego celu publicznego.

W tym znaczeniu projektowany instrument spełnia wymogi konstytucyjnego testu proporcjonalności, gdyż umożliwia realizację obowiązku władz publicznych w zakresie popierania rozwoju kultury fizycznej przy jednoczesnym zachowaniu poszanowania autonomii jednostki. Co więcej, całkowite pozostawienie oceny efektów rozwoju fizycznego wyłącznie mechanizmom prywatnym może prowadzić do sytuacji, w której państwo nie dysponuje żadnym instrumentem pozwalającym na bezpośrednią realizację konstytucyjnej powinności wynikającej z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż aktualny model regulacji sportów sylwetkowych w Polsce ujawnia istotną lukę systemową polegającą na braku publicznoprawnych instrumentów formalnego uznawania sylwetki kulturystycznej jako trwałego stanu cielesnego człowieka, stanowiącego materialny przejaw dóbr osobistych w postaci zdrowia i integralności cielesnej (art. 23–24 k.c.). Stan ten pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych popierania rozwoju kultury fizycznej (art. 68 ust. 5 Konstytucji RP), który – jak wskazuje doktryna – powinien być realizowany poprzez tworzenie realnych, normatywnych instrumentów oddziaływania na zachowania prozdrowotne społeczeństwa²¹.

Wprowadzenie do ustawy o sporcie publicznoprawnej certyfikacji sylwetki kulturystycznej należy postrzegać jako w pełni uzasadnione rozwiązanie *de lege ferenda*, stanowiące uzupełnienie katalogu instrumentów działu administracji rządowej „kultura fizyczna”, o którym mowa w art. 4 pkt 7 ustawy o działach administracji rządowej. Certyfikacja taka umożliwiłaby państwu formalne uznanie jednej z najpowszechniejszych form aktywności fizycznej, przenosząc ciężar aksjologiczny

²¹ K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. idem, Warszawa 2005, s. 83.

kultury fizycznej z wąskiej sfery współzawodnictwa sportowego na obszar powszechnej praktyki zdrowotnej.

Projektowany mechanizm certyfikacyjny realizowałby równocześnie funkcję porządkującą, motywacyjną i wychowawczą, umożliwiając powszechny, równy i transparentny dostęp do publicznego potwierdzania rozwoju fizycznego jednostki, niezależnie od jej przynależności federacyjnej, zaplecza finansowego czy medialnej rozpoznawalności. Tym samym certyfikacja sylwetki kulturystycznej stanowiłaby instrument wzmacniający sprawność działania administracji rządowej w wykonywaniu zadań publicznych w zakresie kultury fizycznej.

W wymiarze społecznym i zdrowotnym certyfikacja taka przyczyniałaby się do popularyzacji systematycznej aktywności fizycznej oraz świadomego kształtowania sylwetki jako elementu profilaktyki chorób cywilizacyjnych, których rozpowszechnienie pozostaje jednym z najpoważniejszych wyzwań współczesnej polityki zdrowotnej. W tym sensie projektowane rozwiązanie należałoby uznać za instrument realizujący zasadę „w zdrowym ciele zdrowy duch” w jej normatywnym, a nie jedynie kulturowym wymiarze. Reasumując, postulowana publicznoprawna certyfikacja sylwetki kulturystycznej stanowi rozwiązanie w pełni zgodne z aksjologią Konstytucji RP oraz systemem prawa administracyjnego, a jej wprowadzenie winno być oceniane jako niezbędny krok w kierunku pełnej realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych w zakresie popierania rozwoju kultury fizycznej.

Przedstawione powyżej rozważania nie zmierzają do sformułowania postulatu stworzenia modelu doskonałego ani do tezy, iż zadania publiczne mogą zostać kiedykolwiek zrealizowane w sposób pełny i ostateczny. W literaturze prawa administracyjnego trafnie podkreśla się, że zadania publiczne mają charakter dynamiczny, a ich realizacja jest procesem ciągłym, uwarunkowanym społecznie i historycznie, nigdy zaś stanem zakończonym²². Państwo nie „wykonuje” zadań publicznych raz na zawsze, lecz realizuje je w określonych modelach ustrojowych, które podlegają ewolucji, korektom oraz stopniowemu doskonaleniu.

W tym sensie rolą nauki prawa administracyjnego nie jest jedynie deskryptywne odtworzenie obowiązujących rozwiązań, lecz także ich krytyczna analiza, identyfikowanie luk systemowych oraz wskazywanie obszarów, w których przyjęty model realizacji zadań publicznych nie

²² Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 87.

domyka w sposób spójny konstytucyjnych norm zadaniowych. Nauka prawa pełni tym samym funkcję zarówno opisową, jak i projektującą, ukierunkowaną na stopniowe przybliżanie porządku prawnego do aksjologii konstytucyjnej.

Na przykładzie sportów sylwetkowych niniejszy artykuł ukazał, iż aktualny model regulacyjny w obszarze kultury fizycznej, skoncentrowany niemal wyłącznie na sferze współzawodnictwa sportowego realizowanego przez struktury federacyjne, pozostawia poza bezpośrednim oddziaływaniem administracji publicznej zasadniczy wymiar powszechnej, prozdrowotnej praktyki rozwoju fizycznego społeczeństwa. Brak publicznoprawnych instrumentów formalnego uznawania trwałych stanów cielesnych jednostki ujawnia w tym zakresie lukę systemową, która nie może być uznana za obojętną z punktu widzenia konstytucyjnego obowiązku popierania rozwoju kultury fizycznej.

W tym znaczeniu postulowana publicznoprawna certyfikacja w obszarze sportów sylwetkowych nie stanowi próby „przeregulowania” sportu ani ingerencji w autonomię struktur federacyjnych, lecz propozycję uzupełnienia i domknięcia modelu realizacji zadań publicznych w dziale „kultura fizyczna”. Jej celem jest wzmocnienie roli administracji publicznej w obszarze powszechnej praktyki prozdrowotnej oraz stworzenie instrumentu, który umożliwiłaby państwu bardziej bezpośrednio, spójne i systemowe oddziaływanie na rozwój fizyczny społeczeństwa.

Artykuł nie proponuje zatem rozwiązania „ostatecznego”, lecz wskazuje możliwy kierunek dalszej ewolucji prawa administracyjnego w obszarze kultury fizycznej – kierunek zmierzający ku modelowi lepiej odpowiadającemu konstytucyjnej aksjologii ochrony zdrowia i promocji kultury fizycznej jako dobra publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Badura M. et al., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Balcarczyk J., *Prawo do wizerunku i jego komercjalizacja. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz M., Art. 68, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Warszawa 2014, s. 47–218.
- Bielski J., Błada E., *Zdrowie i kultura fizyczna na przestrzeni wieków*, Kraków 2014.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005.

- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Kraków–Warszawa 1974.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.
- Gut D., *Język legislacji administracyjnej – adekwatność, precyzyjność, komunikatywność*, w: *Problemy legislacji administracyjnej*, pod red. D. Dąbek, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 15–25.
- Kalus S., *Art. 23*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 101–125.
- Masłowski P., *Organizacja i funkcjonowanie sportu w Polsce – zagadnienia administracyjnoprawne*, praca doktorska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2021.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady ustroju polskiej administracji publicznej*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakąły, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 139–154.
- Raszewska-Skałeczka R., *Dobro wspólne jako wartość w prawie administracyjnym – wybrane aspekty aksjologii prawa oświatowego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 717–732.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Schmidt-Aßmann H., *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 2006.
- Stober R., *Handbuch des Sportrechts*, München 2018.
- World Health Organization, *Global Recommendations on Physical Activity for Health*, Geneva 2010, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/d0972fd-5-8f7d-4c87-b092-889e0f5f4618/content> (dostęp: 15 I 2026).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

III. Z ORZECZNICTWA

Marta Zalewska*
Agnieszka Urban**

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 27 lutego 2025 r., sygn. akt I USKP 97/24 (glosa częściowo krytyczna)

Gloss on the Supreme Court Judgment of 27 February
2026 Case Ref. No. I USKP 97/24 (partially critical)

Abstract. This gloss examines the Supreme Court judgment of 27 February 2025 (case no. I USKP 97/24), which addresses the issue of verifying the declared basis for assessing social insurance contributions when business activity is commenced in atypical circumstances. The Supreme Court held that while conducting business activity constitutes a valid title for social insurance coverage, the pension authority may assess whether the declared contribution base corresponds to the entrepreneur's actual income. The case arose from a situation in which business activity was performed for a former employer. Unlike the lower court, however, the Supreme Court did not challenge the insurance title itself. The analysis focuses on the scope and legal basis for the Social Insurance Institution's (ZUS) interference with the declared contribution base when the fact of conducting business activity is undisputed. The authors also consider whether, and to what extent, this judgment may affect the practice of pension authorities, which often deny benefits to pregnant women who establish a business, citing alleged abuses. Finally, the gloss identifies criteria that should guide inspections of entrepreneurs to strike a balance between preventing abuse of the social security system and protecting the rights of insured persons.

* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0009-0004-3748-3015>, e-mail: m.zalewsk_a@wp.pl.

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

Keywords: contribution assessment base – title to social insurance coverage – supervision by the pension authority

Przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, nieznajdująca pokrycia w osiągniętych przychodach, może być weryfikowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹

Wprowadzenie

Przedmiotem glosy jest wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 27 lutego 2025 r., w którym Sąd sformułował tezę, że przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, nieznajdująca pokrycia w osiągniętych przychodach, może być weryfikowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Orzeczenie to zapadło na tle sprawy dotyczącej podleganiu ubezpieczeniom społecznym przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy. SN nie zakwestionował prowadzenia działalności gospodarczej jako tytułu podlegania ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym, wypadkowym oraz dobrowolnym chorobowym. Analiza stanowiska SN dotyczy dopuszczalności weryfikacji wysokości zadeklarowanej podstawy wymiaru składek, gdy fakt prowadzenia działalności gospodarczej jest niepodważalny. W praktyce organów rentowych zauważa się tendencję do bezpodstawnego odmawiania wypłacania świadczeń, w szczególności zasiłków macierzyńskich lub chorobowych, w sytuacji gdy kobiety w okresie ciąży decydują się na założenie działalności gospodarczej². W orzeczeniu SN zwrócił uwagę na deklarację wysokości składki, a nie na kwestię ciągłości prowadzonej działalności

¹ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 27 II 2025 r., sygn. akt I USKP 97/24, LEX nr 3894185.

² Wyrok Sądu Najwyższego z 18 XII 2018 r., sygn. akt II UK 413/17, LEX nr 2609126; wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Szczecinie z 24 V 2022 r., sygn. akt III AUa 563/21, LEX nr 3410489; wyrok SA w Białymstoku z 29 VI 2018 r., sygn. akt III AUa 632/17, LEX nr 2549835; wyrok SA w Łodzi z 26 II 2021 r., sygn. akt III AUa 1326/20, OSAL 2022, nr 4, poz. 201; wyrok SA w Białymstoku z 5 IV 2017 r., sygn. akt III AUa 751/16, LEX nr 2659570. Nie brakuje jednak w orzecznictwie głosów przeciwnych, podzielających punkt widzenia ZUS-u: wyrok SN z 12 IX 2023 r., sygn. akt III USKP 29/22, LEX

gospodarczej. Podejście to stanowi uzupełnienie dotychczasowego sposobu rozumienia nadużyć w systemie ubezpieczeń społecznych³, co łagodzi podejrzliwość organów rentowych względem osób ubiegających się o skorzystanie ze swoich uprawnień, w sytuacji gdy osoby te zmieniły formę swojej aktywności zawodowej. Koncentrując się na możliwości zakwestionowania przez organ rentowy wysokości zadeklarowanej podstawy składek, należy podjąć równocześnie problematykę kryteriów i zasad, jakimi powinien kierować się organ przeprowadzający czynności kontrolne wobec przedsiębiorcy.

1. Stan faktyczny

Od 30 października 2017 r. odwołująca się świadczyła pracę, na podstawie umowy o pracę, na rzecz pracodawczyni prowadzącej działalność w zakresie budownictwa. W marcu 2019 r. odwołująca się urodziła córkę i skorzystała z urlopu macierzyńskiego. W listopadzie 2019 r. założyła pozarolniczą działalność gospodarczą, której głównym przedmiotem było prowadzenie działalności usługowej związanej z administracyjną obsługą biur. Kilka dni później, w tym samym miesiącu, rozwiązała umowę o pracę z dotychczasową pracodawczynią i, już jako przedsiębiorczyni, zawarła z nią kontrakt. Usługi na rzecz poprzedniej pracodawczyni były świadczone w sposób elastyczny – to przedsiębiorczyni decydowała o dniach i godzinach pracy, prowadziła obsługę biura i kontakt z klientami za pomocą własnych urządzeń, głównie we własnym miejscu zamieszkania, nie była zobowiązana do podpisywania list obecności. Dodatkowo, w ramach niewielkich zleceń, świadczyła usługi na rzecz trzech podmiotów. Od stycznia 2020 r., z uwagi na problemy zdrowotne w drugiej ciąży, odwołująca się nie wykonywała obowiązków wynikających z kontraktu. Po oddaniu dzieci do żłobka miała zamiar wrócić do aktywnej współpracy z poprzednią pracodawczynią. Gdy odwołująca

nr 3611562; wyrok SN z 26 II 2020 r., sygn. akt I UK 370/18, LEX nr 3221470; wyrok SA w Łodzi z 8 IX 2017 r., sygn. akt III AUa 869/16, LEX nr 2396190.

³ W tym miejscu należy wyjaśnić, że w systemie zabezpieczeń społecznych nadużycia socjalne definiowane są jako praktyki godzące zarówno w obowiązujące przepisy prawne, jak i w zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje. Występują one w obszarach uprawnień socjalnych, świadczeń socjalnych oraz zaspokajania potrzeb. Są to działania polegające na optymalizacji socjalnej, nadmiernym zakresie pozyskiwania świadczeń lub nieprawidłowym sposobie wykorzystywania świadczeń. Ł. Jurek, *Moralność socjalna: ujęcie teoretyczne i znaczenie praktyczne*, „Praca i Zabezpieczenie Socjalne” 2022, nr 11, s. 12 i n.

się zadeklarowała podstawę składek w wysokości 9 000 zł, organ rentowy uznał, że z uwagi na okoliczność zakończenia stosunku pracy i rozpoczęcia działalności gospodarczej, a następnie nieświadczania usług z powodu złego stanu zdrowia w ciąży charakter działalności gospodarczej nosi znamiona pozorności. Pogląd, że odwołująca się nie miała faktycznego zamiaru prowadzenia działalności gospodarczej, podzielili również sądy. Odwołująca się, składając skargę kasacyjną od wyroku SA w Katowicach, podniosła zarzuty naruszenia zarówno prawa procesowego, jak i prawa materialnego. SA w Katowicach zarzucono naruszenie prawa materialnego poprzez przyjęcie, że prowadzona przez kobietę działalność gospodarcza miała charakter pozorny, a w efekcie odwołująca się nie podlegała ubezpieczeniom społecznym. Zarzut naruszenia prawa procesowego odnosił się do pominięcia istotnych dowodów potwierdzających kontynuowanie działalności gospodarczej po wydaniu decyzji przez ZUS. SN częściowo uwzględnił skargę w zakresie zarzutów materialnoprawnych, uznając, że interpretacja przyjęta przez SA była błędna. Nie odniósł się natomiast do zarzutów procesowych, podkreślając, że ustalanie stanu faktycznego wykracza poza jego kognicję. Wyrok został uchylony, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez SA w Katowicach.

2. Cechy działalności gospodarczej i status przedsiębiorcy

Należy odnieść się do argumentacji SN dotyczącej charakteru działalności prowadzonej przez odwołującą się. Sąd przytoczył definicję działalności gospodarczej z art. 3 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴. Aby daną działalność uznać za gospodarczą, musi ona być prowadzona we własnym imieniu, w sposób ciągły, zorganizowany, z nastawieniem na osiągnięcie zarobku.

Prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu jest wymogiem podkreślającym odrębność przedsiębiorcy względem innych podmiotów oraz niezależność w kreowaniu własnej sytuacji prawnej. To, co odróżnia działanie we własnym imieniu od pełnienia funkcji agenta czy komisanta, to niepozostawanie pod bezpośrednim kierownictwem innej osoby⁵. Wskazuje się, że ciągłość prowadzenia działalności gospo-

⁴ Dz.U. 2025, poz. 1480, dalej „pr. przed.” lub „Prawo przedsiębiorców”.

⁵ A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 53–54.

darczej należy rozumieć na dwóch płaszczyznach⁶. Pierwsza odnosi się do powtarzalności podejmowanych czynności. Nie jest to jednorazowe zawarcie kontraktu w celu uzyskania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Dopiero zespół działań o charakterze powtarzalnym tworzy aktywność o cechach działalności gospodarczej. Po drugie, ciągłość wiąże się z zamiarem faktycznego prowadzenia działalności w perspektywie dłuższego czasu, są to działania planowane, niemające charakteru incydentalnego. Tym samym – działalność wykonywana sezonowo czy zawieszona okresowo nie wpływa na utratę przymiotu ciągłości, pod warunkiem że występuje zamiar prowadzenia działalności w dłuższym okresie⁷. Zorganizowany charakter działalności gospodarczej należy rozumieć zarówno w aspekcie faktycznym: poprzez dysponowanie przez określony podmiot środkami, które służą do realizacji zarobkowego celu danej działalności, jak i w znaczeniu prawnym⁸. O rzeczywistym podjęciu działalności gospodarczej można mówić jedynie wtedy, gdy celem przedsiębiorcy jest uzyskiwanie przychodów z tej właśnie aktywności, a nie z systemu świadczeń ubezpieczeniowych. Zarobkowość pozostaje elementem konstytutywnym działalności gospodarczej – oznacza, że jest ona prowadzona z intencją osiągnięcia dochodu, rozumianego jako przewaga przychodów nad ponoszonymi kosztami⁹. Cechę zarobkowości należy identyfikować z odpłatnym charakterem podejmowanych czynności. Czynności ukierunkowane na pozyskanie przedmiotów wyłącznie w celu zaspokojenia własnych potrzeb pozostają poza zakresem działalności gospodarczej¹⁰.

Następnie należy wskazać, że do kategorii podmiotów ubezpieczonych, zgodnie z art. 8 ust. 6 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹ należy zakwalifikować osoby prowadzące działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, poza wyjątkiem przewidzianym w art. 18 ust. 1 pr. przed. Ustawodawca dopuszcza możliwość zwolnienia osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą z obowiązku opłacania składek na rzecz ubezpieczeń społecznych przez pierwsze 6 miesięcy

⁶ Wyrok SA w Lublinie z 19 IV 2016 r., sygn. akt III Aua 1126/15, LEX nr 2039632.

⁷ J. Lic, M. Łuc, *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 62.

⁸ G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

⁹ Wyrok SA w Lublinie z 16 II 2021 r., sygn. akt III Aua 1116/20, LEX nr 3305900.

¹⁰ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, 2013, LEX/el.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 350 ze zm., dalej „u.s.u.s.” lub „ustawa systemowa”.

działalności, gdy spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, działalność musi być podjęta po raz pierwszy albo powinna być wznowiona w ciągu 60 dni od jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. Po drugie, przedsiębiorca nie może na dzień przed rozpoczęciem działalności świadczyć pracy w ramach stosunku pracy na rzecz byłego pracodawcy ani wykonywać czynności tożsamyh z dotychczasowymi obowiązkami pracowniczymi w okresie poprzedniego roku kalendarzowego. Mimo że odwołująca się jako osoba fizyczna podjęła działalność gospodarczą po raz pierwszy, to jednak współpracowała także z byłą pracodawczynią na podstawie umów cywilnoprawnych, a zatem nie przysługiwało jej zwolnienie od składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze 6 miesięcy prowadzonej działalności. Okoliczność ta tym bardziej wskazuje na rzeczywistą wolę prowadzenia działalności gospodarczej, bez względu na potencjalny zakres przysługujących świadczeń. Zważywszy na faktyczną aktywność zawodową odwołującej się, nie sposób przypisać jej woli nadużycia systemu, który przewiduje pewne korzyści związane z zachętą do prowadzenia działalności gospodarczej.

Z chwilą zarejestrowania i świadczenia usług na rzecz byłej pracodawczyni oraz pozostałych kontrahentów, w ramach mniejszych zleceń, odwołująca się wykonywała je samodzielnie, przy wykorzystaniu własnych narzędzi i w sposób elastyczny, miała zatem status przedsiębiorczyni. Pomimo braku aktywnej obsługi kontrahentki, umowa nie została wypowiedziana, a przychody z prowadzonej działalności były satysfakcjonujące dla odwołującej się. Miała ona faktyczny zamiar prowadzenia działalności, nie tylko w celu uzyskania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Czasowa przerwa, spowodowana ciążą, nie oznaczała utraty zamiaru prowadzenia działalności. SN słusznie więc uznał, że odwołująca się podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

3. Prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jako tytuł do świadczeń ubezpieczeń społecznych

Istotną część argumentacji SN stanowi wywód dotyczący podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 13 pkt 4 u.s.u.s. osoby prowadzące pozarolniczą działalność podlegają ubezpieczeniom społecznym od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia

zaprzestania wykonywania tej działalności, z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszono. Sam przepis zatem nie formułuje konkretnego wymogu co do osiągnięcia zysku w określonej wysokości. Aby podlegać ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym, chorobowym lub dobrowolnym wypadkowym, wystarczy, że dana osoba, prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, zadeklaruje, wedle swojej woli, kwotę będącą podstawą wymiaru składki¹². Faktyczne zaprzestanie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej następuje z chwilą wykreślenia przedsiębiorcy z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo w przypadku rejestracji i wpisu o formalnym zawieszeniu wykonywania działalności¹³.

Jednocześnie SN podkreślił, że pozorowane wykonywanie działalności, połączone z intencyjnym opłacaniem składek wyłącznie w celu uzyskania świadczeń, zwłaszcza gdy zysk nie jest generowany albo jest on nieproporcjonalny co do wysokości odprowadzanych składek, nie stanowi tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym. W takiej sytuacji działania te zmierzają wyłącznie do nabycia nienależnych świadczeń, co można zakwalifikować jako jedną z form nadużyć systemu zabezpieczeń społecznych¹⁴.

4. Przerwy w prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej a tytuł do świadczeń ubezpieczeń społecznych

Z przepisów wynika, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie posiada tytułu do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, gdy dojdzie do formalnego zawieszenia prowadzenia działalności na podstawie art. 36aa u.s.u.s., a zatem gdy następuje to na czas sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Do zawieszenia działalności gospodarczej mają zastosowanie zasady wyrażone w art. 22–25 pr. przed., zgodnie z którymi do zawieszenia prowadzenia działalności dochodzi wyłącznie wtedy, gdy dojdzie do formalnego zgłoszenia wniosku o jej zawieszenie. Wówczas czynności, które przedsiębiorca

¹² A. Jabłoński, *Kontrola sądowa podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (chorobowe)*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2015, nr 13(2), s. 86–87.

¹³ A. Sidorko, *Ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy, cz. I. Zakres podmiotowy, okres i tryb zgłaszania*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 5, s. 33–36.

¹⁴ Ł. Jurek, op. cit., s. 12 i n.

może podejmować w ramach zawieszony działalności gospodarczej, są zawężone do działań o charakterze nagłym. Jednak intencyjnego zawieszenia działalności gospodarczej nie należy utożsamiać z przerwą w prowadzeniu działalności.

Jedną z głównych funkcji systemu zabezpieczeń społecznych jest zagwarantowanie środków osobie, która z rozmaitych przyczyn, na danym etapie życia, nie ma możliwości zarobkowania¹⁵. Warto podkreślić, że czasowa niezdolność do prowadzenia działalności z przyczyn zdrowotnych wynikająca ze złego stanu zdrowia, szczególnie w czasie ciąży, stwarza sytuację, w której państwo nie może odmówić przyznania świadczeń tylko z powodu nietypowej, w ocenie organów, kolejności zdarzeń. Emanacją tej zasady jest art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶, który przyznaje każdej matce, niezależnie od występowania trudnej sytuacji materialnej czy społecznej, prawo do szczególnej pomocy władz publicznych zarówno przed urodzeniem dziecka, jak i po jego urodzeniu¹⁷. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że organy władzy publicznej powinny zagwarantować matce takie środki, które wykraczają poza standardową ochronę praw i wolności. To szczególne wsparcie nie może mieć charakteru iluzorycznego. Wszelkie ograniczenia w zakresie świadczonego wsparcia na rzecz matki powinny być wprowadzane zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 Konstytucji RP, nie naruszając przy tym istoty tego uprawnienia¹⁸.

Zauważa się, że praktyka organów rentowych, polegająca na odmowie przyznania zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego albo na nałożeniu na przedsiębiorczynię obowiązku zwrotu wypłaconych świadczeń wraz z odsetkami, przy zmianie dynamiki ich aktywności zawodowej w ciąży, nasila się. Jedynie w 2024 r. zasiłek macierzyński odebrano 1337 kobietom, co jest uzasadniane przez ZUS fikcyjnością rozpoczęcia lub kontynuowania działalności gospodarczej w wyniku, przykładowo, zmiany formy zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy, zmiany wysokości wynagrodzenia lub wysokości zadeklarowanej składki przed

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 II 2014 r., sygn. akt SK 18/13, LEX nr 1430363.

¹⁶ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

¹⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, *Art. 71, pkt 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 9 VII 2012 r., sygn. akt P 59/11, LEX nr 1170258.

okresem ciąży lub w jej trakcie¹⁹. ZUS, podejmując czynności kontrolne wobec przedsiębiorczyń, często wkrótce po urodzeniu dziecka, opiera się na subiektywnych odczuciach, jednocześnie pozornie umożliwiając kobietom realizację prawa do złożenia wyjaśnień. Organ rentowy dodatkowo twierdzi, że roszczenia w przedmiocie zwrotu pobranego zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego nie przedawniają się, co prowadzi do wydawania decyzji nakładających obowiązek zwrotu świadczeń przyznanych kilka lat wcześniej²⁰. Taka wykładnia przepisów jest sprzeczna z zasadą pewności prawa, budzi poważne wątpliwości co do istnienia legalnych podstaw przeprowadzenia czynności kontrolnych, a w ich konsekwencji żądania zwrotu wypłaconych świadczeń przez ZUS.

W sprawie, której dotyczy glosowany wyrok, organ rentowy uznał, że rozpoczęcie działalności gospodarczej w zaawansowanej ciąży, a następnie niezdolność do jej wykonywania, stanowią okoliczności wyłączające faktyczne prowadzenie działalności, co uzasadnia odmowę przyznania świadczeń. Takie stanowisko, w świetle wykładni art. 71 ust. 2 Konstytucji RP, prowadzi jednak do iluzorycznego udzielania pomocy i pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną ochroną macierzyństwa. W sytuacji gdy matce w trudnym dla niej emocjonalnie i zdrowotnie okresie odmawiane jest świadczenie z tytułu ubezpieczeń społecznych, wyłącznie z uwagi na nietypową, według organu, kolejność zdarzeń, to państwo nie spełnia swojej funkcji w tym zakresie. Należy podzielić ugruntowany pogląd w orzecznictwie²¹, że ciąża przebiegająca bez komplikacji nie stanowi przeszkody do rozpoczęcia działalności gospodarczej, zwłaszcza gdy charakter tej działalności nie wymaga wysiłku fizycznego i pozwala na elastyczne planowanie pracy czy wykonywanie jej w domu. Nie ma podstaw, by sądzić, że rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej na jakimkolwiek etapie ciąży naruszało przepisy.

Należy także wspomnieć, iż organ rentowy nie może kwestionować faktycznego zamiaru prowadzenia działalności gospodarczej,

¹⁹ N. Szewczak, *ZUS zabiera pieniądze kobietom w ciąży i na urlopie macierzyńskim. Tak się tłumaczy*, Business Insider, 11 XII 2025, <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/tak-czesto-zus-zabiera-kobietom-zasilki-bedzie-zmiana-prawa-tylko-u-nas/2nxxz2p> (dostęp: 8 I 2026).

²⁰ K. Bochner, *ZUS znów uderza w przedsiębiorcze matki i odbiera zasiłki macierzyńskie*, Beauty Razem, 11 XII 2025, <https://beautyrazem.pl/zus-znow-uderza-w-przedsiębiorcze-matki-i-odbiera-nawet-wypłacone-zasilki-macierzyńskie> (dostęp: 8 I 2026).

²¹ Wyrok SA w Gdańsku z 8 III 2013 r., sygn. akt III Aua 1542/12, LEX nr 1311944; wyrok SA w Szczecinie z 6 VII 2017 r., sygn. akt III AUa 684/16, LEX nr 2659895.

gdy kobieta w okresie ciąży rezygnuje z aktywności zawodowej ze względu na stan zdrowia. Szczególnie w przypadku poronienia kobieta nie jest zobowiązana do wykazywania dokumentacji medycznej, by uprawdopodobnić przerwę w prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na zły stan psychiczny. Jak wskazuje SA w Gdańsku w wyroku z 20 listopada 2019 r.²², wbrew twierdzeniom organu rentowego wczesne poronienie ciąży nie wymaga konsultacji lekarskiej ani interwencji medycznej, nie wiąże także się z koniecznością uzyskania zwolnienia chorobowego. Nieposiadanie dokumentacji medycznej nie wyklucza możliwości ustalenia, że poronienie, a w następstwie pogorszona kondycja psychiczna były przyczyną przerwy. W świetle wspomnianych zasad konstytucyjnych i prawa do prywatności, którego częścią jest powstrzymanie się od ingerowania w sferę intymną obywateli²³, wykorzystywanie traumatycznego wydarzenia, by pozbawić kobietę ochrony w systemie ubezpieczeń społecznych stanowi praktykę sprzeczną z prawem.

5. Deklaracja podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcy jako przedmiot kontroli organu rentowego

Prawo do kontroli płatników składek przez ZUS wynika wprost z art. 86 ust. 1 u.s.u.s. Zakres kontroli, określony w art. 86 ust. 2 u.s.u.s., ma charakter katalogu otwartego. Przedmiotem kontroli może być, między innymi, prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS lub ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu. Co do możliwości przeprowadzania kontroli przez organ rentowy w zakresie tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, a zatem ustalenia, czy działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana, z uwagi na uregulowane w art. 83 ust. 1 u.s.u.s., kompetencje ZUS do wydania decyzji w zakresie spraw indywidualnych, zagadnienie to nie budzi wątpliwości²⁴.

²² Wyrok SA w Gdańsku z 20 XI 2019 r., sygn. akt III Aua 605/19, LEX nr 3042938.

²³ Wyrok TK z 5 III 2013 r., sygn. akt U2/11, LEX nr 1288358.

²⁴ K. Ślezbak, M. Zieliński, *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości*

Należy mieć jedynie na uwadze, że w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, kontrolę przeprowadza się zgodnie z zasadami opisanymi w rozdziale V pr. przed. Organ rentowy, realizując uprawnienie do podjęcia czynności kontrolnych względem osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, powinien działać według standardu respektującego prawa i wolności przedsiębiorcy²⁵.

Wątpliwość budzi natomiast fakt, że SN powołuje się w orzeczeniu na możliwość weryfikacji wysokości deklarowanej składki, gdy nie znajduje ona pokrycia w przychodach wypracowanych przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą. W opinii SN w tej sprawie okoliczności, takie jak: rezygnacja z dotychczasowej pracy i otrzymywanego zasiłku macierzyńskiego, podjęcie działalności gospodarczej w zaawansowanej ciąży na rzecz byłej pracodawczyni, a następnie niezdolność do prowadzenia działalności z powodu choroby, kwalifikowana jako nietypowa konfiguracja zdarzeń, mogą stanowić wystarczający impuls do bezpośredniej kontroli podstawy wymiaru składki w zadeklarowanej kwocie. Jednocześnie Sąd powołuje się na uchwałę SN z 29 listopada 2023 r.²⁶, w której przyjęto, że ZUS jest uprawniony do weryfikacji zadeklarowanej podstawy wymiaru składek, wywodząc to uprawnienie z otwartego katalogu norm kompetencyjnych ustawy systemowej. Podkreślono, że swoboda ubezpieczonego w deklarowaniu podstawy wymiaru składki nie ma charakteru dowolnego, lecz musi pozostawać w funkcjonalnym związku z rzeczywistym rozmiarem prowadzonej działalności. Dodatkowo kontrola ta ma służyć przeciwdziałaniu instrumentalnemu zawyżaniu składek w celu uzyskania nieproporcjonalnych świadczeń, określonych w art. 18 ust. 8 u.s.u.s. Przywołana podstawa prawna nie uzależnia wysokości podstawy wymiaru składek ani od przychodu przedsiębiorcy, ani od stopnia rozwoju prowadzonej działalności. Organ może podjąć czynności kontrolne wobec przedsiębiorcy w przedmiocie weryfikacji deklaracji wysokości składki z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem jedynym kryterium, jakie może być brane pod uwagę przez organ, jest to, aby deklarowana podstawa nie była niższa

świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecnictwa Sądu Najwyższego), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 37.

²⁵ A. Hołda-Wydrzyńska, *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64, s. 80–81.

²⁶ Uchwała SN z 29 XI 2023 r., sygn. akt III UZP 3/23, LEX nr 3648265.

niż 60% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia²⁷. Ponadto w zdaniu odrębnym do uchwały wskazano, że odejście od dotychczasowego stanowiska SN²⁸ jest sprzeczne z zasadą legalizmu oraz trójpodziału władzy, gdyż ZUS nie posiada wyraźnej podstawy ustawowej do weryfikacji składek. Dodatkowo niedopuszczalne jest przy tym stosowanie klauzul generalnych, obecnych w prawie cywilnym, w relacjach publicznoprawnych do ograniczania praw ubezpieczonych. Kreowanie nowych kompetencji organu rentowego w drodze uchwały SN stanowi niedozwolone wkroczenie sądu w sferę zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy.

Organ rentowy, podejmując czynności kontrolne, powinien działać na podstawie i w granicach prawa. Przeprowadzanie kontroli wobec przedsiębiorcy stanowi wyjątek od zasady wolności gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP, której istotą jest powstrzymanie się organów władzy publicznej od ingerencji w prowadzoną działalność gospodarczą²⁹. Możliwe zatem jest jedynie ograniczenie działalności gospodarczej i to wyłącznie w drodze ustawy, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym³⁰. Jednocześnie przy nakładaniu ograniczeń na przedsiębiorców należy uwzględnić, wynikające z art. 10 pr. przed., domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, zgodnie z którym organ państwowy, kierując się w swoich działaniach zaufaniem do przedsiębiorcy, zakłada, że działa on uczciwie, zgodnie z prawem oraz z dobrymi obyczajami. Co istotne, takie nastawienie organów państwowych ma charakter systemowy, co oznacza, że nie ogranicza się wyłącznie do postępowań sądowych, lecz obejmuje całość relacji organów z przedsiębiorcami³¹. W świetle wspomnianej zasady podstawą działań organu nie powinna być zatem podejrzliwość i odgórne założenie, że przedsiębiorca działa w sposób nieetyczny³², co szczególnie dotyczy ko-

²⁷ E. Kumor-Jeziarska, *Kwestionowanie prawa do zasiłku macierzyńskiego w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 63, s. 198.

²⁸ Uchwała SN z 21 IV 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, LEX nr 575822.

²⁹ A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, Legalis.

³⁰ H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, Legalis.

³¹ B. Popowska, *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80(4), Legalis.

³² M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

rzystania z wolności gospodarczej w postaci zmiany formy aktywności zawodowej i realizacji uprawnienia do zadeklarowania podstawy wymiaru składki, jak miało to miejsce w przypadku odwołującej się. Organ, podejmując czynności kontrolne, nie powinien ingerować w sposób nadmierny w prywatne życie odwołującej się. W świetle przywołanych zasad legalizmu i zaufania do przedsiębiorcy organ musi mieć wyraźną podstawę prawną, aby podjąć kontrolę w zakresie deklaracji podstawy wysokości składki. Trudno podzielić pogląd SN, że nietypowa konfiguracja zdarzeń życiowych może być traktowana jako wystarczający impuls do wszczęcia kontroli deklarowanej podstawy wymiaru składki przez ZUS. Zwrot ten ma charakter klauzuli generalnej, która nie może stanowić wyłącznej podstawy do wszczęcia czynności kontrolnych.

Podsumowanie

Pozytywnie oceniono fakt, że w sprawie, w której wydano wyrok będący przedmiotem glosy, uznano rzeczywisty zamiar prowadzenia działalności gospodarczej. SN nie zakwestionował samego tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym i odrzucił stanowisko organu rentowego oraz sądów niższych instancji polegające na zakwalifikowaniu przerwy w prowadzeniu działalności jako utraty tytułu ubezpieczeniowego. SN słusznie przyjął, że ciąża nie stanowi przeszkody do rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, a czasowa przerwa w aktywności zawodowej, wynikająca ze stanu zdrowia nie oznacza braku zamiaru jej kontynuowania. Wydany wyrok wpisuje się w konstytucyjną zasadę ochrony macierzyństwa, która obliguje państwo do udzielania matkom realnego, a nie iluzorycznego wsparcia. Takie podejście łagodzi systemową podejrzliwość organów rentowych wobec kobiet zmieniających formę aktywności zawodowej w okresie ciąży, co sprzyja pewności prawa. W glosie krytycznie oceniono dopuszczalność weryfikacji przez ZUS deklarowanej podstawy wymiaru składek przy nietypowej konfiguracji zdarzeń związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej. Należy wskazać, że organ rentowy nie posiada wyraźnej podstawy ustawowej do przeprowadzania czynności kontrolnych w zakresie deklarowanej podstawy wymiaru składki. Nietypowej konfiguracji zdarzeń, na którą powołuje się SN, nie można uznać za wystarczającą przesłankę do kontroli, gdyż takie twierdzenie należy zakwalifikować jako klauzulę generalną, na podstawie której nie można ograniczać praw ubezpieczonych.

Prawo przedsiębiorcy do deklarowania podstawy wymiaru składek w granicach ustawowych nie powinno być ograniczane przez subiektywne oceny organu rentowego. Organ rentowy, podejmując działania kontrolne, musi opierać się na domniemaniu uczciwości przedsiębiorcy i nie powinien ingerować w sposób nadmierny w sferę prywatną osoby ubezpieczonej. Podsumowując, wyrok, choć chroni status ubezpieczonej, to jednocześnie niebezpiecznie rozszerza kompetencje kontrolne ZUS, co w konsekwencji może prowadzić do nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w wolność gospodarczą.

BIBLIOGRAFIA

- Bochner K., *ZUS znów uderza w przedsiębiorcze matki i odbiera zasiłki macierzyńskie*, Beauty Razem, 11 XII 2025, <https://beautyrazem.pl/zus-znow-uderza-w-przedsiębiorcze-matki-i-odbiera-nawet-wyplacone-zasilki-macierzyńskie> (dostęp: 8 I 2026).
- Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, Legalis.
- Garlicki L., Derlatka M., *Art. 71, pkt 13*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2024, nr 64, s. 75–91.
- Jabłoński A., *Kontrola sądowa podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne (chorobowe)*, „*Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*” 2015, nr 13(2), s. 85–98.
- Jurek Ł., *Moralność socjalna: ujęcie teoretyczne i znaczenie praktyczne*, „*Praca i Zabezpieczenie Socjalne*” 2022, nr 11, s. 12–20.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Kozieł G., *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Kumor-Jezińska E., *Kwestionowanie prawa do zasiłku macierzyńskiego w świetle naruszenia praw podstawowych przedsiębiorcy*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2024, nr 63, s. 189–206.
- Lic J., Łuc M., *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „*Państwo i Prawo*” 2008, nr 10, s. 59–71.
- Pietrzak A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Popowska B., *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2018, nr 80(4), s. 27–40, Legalis.
- Sidorko A., *Ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy, cz. I. Zakres podmiotowy, okres i tryb zgłaszania*, „*Służba Pracownicza*” 2009, nr 5, s. 33–36.
- Szewczak N., *ZUS zabiera pieniądze kobietom w ciąży i na urlopie macierzyńskim. Tak się tłumaczy*, Business Insider, 11 XII 2025, <https://businessinsider.com.pl/>

prawo/praca/tak-czesto-zus-zabiera-kobietom-zasilki-bedzie-zmiana-prawa-tylko-u-nas/2nxzx2p (dostęp: 8 I 2026).

Ślebzak K., Zieliński M., *Kontrola przez ZUS prowadzonej działalności gospodarczej w kontekście weryfikacji podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz wysokości świadczeń z tego tytułu (w świetle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 61(11), s. 32–42.

Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, Legalis.

Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Anna Barczak, *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2025, s. 176, ISBN: ISBN 978-83-8438-028-4

Prezentowana publikacja obejmuje zagadnienie dotyczące samorządowej polityki klimatycznej. Jest to praktyczny poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego. Monografia niewątpliwie stanowi wartościowe, użyteczne i oryginalne opracowanie uwzględniające zakreślone w ten sposób pole badawcze. Ponieważ przyjęty sposób zaprezentowanych w książce analiz dotyczących skutków zmian klimatu jest skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, szczególny akcent położono na lokalny charakter tego typu rozwiązań prawnych.

Anna Barczak jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem Uniwersytetu Szczecińskiego na Wydziale Prawa i Administracji, wykładowcą, ekspertem LEX Ochrona Środowiska. Pomysłodawczyni poradnika jest autorką i współautorką kilkudziesięciu publikacji, m.in. z zakresu prawa ochrony środowiska i prawa klimatycznego.

Poradnik rozpoczyna się od *Wykazu skrótów*, który ma na celu uporządkowanie wykorzystanych skrótów aktów prawnych, jak również nazw własnych instytucji, organów czy dokumentów. Już na podstawie przytoczonych w tym miejscu aktów prawnych można stwierdzić, że opracowanie ze względu na wielowymiarowość podjętej problematyki wymagało od Autorki wiele wysiłku oraz pracy w wyszukiwaniu i przygotowaniu zebranego materiału badawczego, co zasługuje na bardzo wysoką ocenę warsztatu pracy.

Niewątpliwie uwagę zwraca również to, że książkę otwiera pozornie niezbyt obszerne, lecz niezwykle rzeczowo i treściowo skondensowane *Wprowadzenie*. W jego ramach Autorka podnosi, że „[k]ryzys

klimatyczny, przejawiający się w konsekwencjach zmian klimatu i ich szkodliwych oddziaływaniach, stanowi obecnie jedno z kluczowych wyzwań dla prawa, polityki i gospodarki – zarówno w wymiarze globalnym, unijnym, jak i krajowym (w tym lokalnym). Łagodzenie zmian klimatu stało się priorytetem dla społeczności międzynarodowej, unijnej i wewnętrznej państw członkowskich. Porozumienie paryskie z 2015 r. uznaje znaczenie wielopoziomowego sprawowania rządów w polityce klimatycznej i potrzebę współpracy z regionami, miastami i zainteresowanymi podmiotami niebędącymi stronami porozumienia” (s. 13). Czytelnika zapewne zainteresuje także odniesienie skutków zmian klimatu do płaszczyzny o charakterze lokalnym, co warunkuje konieczność ich rozpoznawania i przeciwdziałania właśnie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdzenie tego przejawia się w argumentacji, że to miasta i gminy stanowią kluczowe ogniwo w realizacji polityki klimatycznej państwa, tak w aspekcie działań łagodzących (mitigacyjnych), jak i adaptacyjnych. Co więcej, zwraca się uwagę na to, że zadania własne gminy polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, odczytywane w kontekście współczesnych wyzwań środowiskowych obejmują również zapewnienie bezpieczeństwa klimatycznego mieszkańców. Warte podkreślenia jest również i to, że „[o]rgany gminy – ze względu na swoją strukturę organizacyjną, zakres kompetencji oraz bezpośredni kontakt z mieszkańcami – są najbliższym obywatelowi poziomem administracji publicznej, co umożliwi im sprawne reagowanie na lokalne przejawy kryzysu klimatycznego. Tym samym to właśnie na gminach spoczywa obowiązek tworzenia warunków dla współpracy różnych podmiotów wspólnoty lokalnej – obywateli, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz instytucji publicznych – w celu efektywnego wdrażania polityki klimatycznej na poziomie lokalnym” (s. 13–14).

We *Wprowadzeniu* nie brakuje także interesujących odniesień do wielopoziomowego zarządzania (ang. *multi-level governance*), w ramach którego gmina jest fundamentalnym podmiotem polityki adaptacyjnej w wymiarze międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Co więcej, gmina jest narażona na skutki zmian klimatu w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, degradacji zasobów wodnych, presji urbanizacyjnej czy wzrostu ryzyka zdrowotnego mieszkańców. Dlatego to lokalna polityka klimatyczna w dobie nasilającego się kryzysu klimatycznego urasta do rangi jednej z najistotniejszych polityk sektorowych prowadzonych w ramach administracji samorządowej. Oprócz tego

z przedstawionych danych zawartych w Rezolucji Komitetu Regionów Unii Europejskiej wynika, że adaptacja do zmian klimatu wymaga zaangażowania wszystkich uczestników wspólnot lokalnych, czyli organów gminnych i samych mieszkańców. Zdaniem Autorki „[p]rzedmiotem analizy przedstawionej w poszczególnych częściach opracowania jest identyfikacja wyzwań stojących przed samorządem gminnym (głównie na poziomie miasta) w zakresie prawnej ochrony klimatu. Zagadnienia te zostały zilustrowane na przykładzie wybranych miast polskich oraz wybranych metropolii europejskich i pozaeuropejskich, które można określić mianem «miast przyszłości». Stanowią one tzw. laboratoria innowacyjnych rozwiązań w zakresie polityki klimatycznej i zrównoważonego rozwoju, których rezultaty mogą stanowić punkt odniesienia dla innych ośrodków miejskich w Polsce, Europie i na świecie” (s. 15).

Odnosząc się już do samej budowy książki, należy wskazać, że składa się ona ze wspomnianego już *Wprowadzenia* oraz pięciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały. Waler praktyczny publikacji odzwierciedlają zawarte w niej wzory najważniejszych uchwał i decyzji w zakresie lokalnej ochrony klimatu, co jest także odpowiedzią na trudności pojawiające się w konstruowaniu lokalnych i regionalnych planów oraz strategii uwzględniających działania adaptacyjne.

Rozdział pierwszy zatytułowano *System zarządzania działaniami w zakresie polityki klimatycznej – zagadnienia ogólne*. W ramach uwag ogólnych odniesiono się tu do przedmiotu i zakresu prawa klimatycznego. Doprecyzowano, że „[z]miany klimatu to problem globalny, dotyczący wszystkie społeczności na całym świecie. Rolą prawa klimatycznego jest wdrożenie kompleksowego zarządzania środowiskiem. Stanowi ono pomost między aspektem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Stąd też prawo klimatyczne jest prawnym wymiarem zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważone zarządzanie klimatem jest złożonym i wielopoziomym systemem. Jest tworzone z góry do dołu. Zarządzanie to odbywa się na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. W niektórych krajach ma to miejsce również na poziomie regionalnym lub lokalnym” (s. 17). Ponieważ rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający do podjętej problematyki, Autorka w ramach kolejnych jego podrozdziałów omawia podstawowe zagadnienia w zakresie polityki klimatycznej na podstawie systemu prawa polskiego. Trzymając się tak wyznaczonego porządku, Autorka w ciekawy sposób prezentuje pojęcie „klimat”, ze zwróceniem uwagi na jego szeroki zakres i powszechność zjawiska. Czytelnika zainteresują odesłania do

definicji słownikowych w ujęciu języka potocznego, a także do ukazania problemów wynikających z braku precyzyjnego zdefiniowania terminu „klimat” w języku prawnym i prawniczym. Dodatkowo przytoczono regulacje prawne w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym, w których pojawia się pojęcie „klimat”, a także unormowań odnoszących się do systemu klimatycznego. Kolejno analizy odniesiono do źródeł prawa klimatycznego. Jak wynika z tego fragmentu: „[c]harakteryzując prawo klimatyczne, należy wskazać, że powinno ono być zgodne z przepisami prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego, a także dokumentami strategicznymi uchwalanymi na podstawie tych przepisów” (s. 20). W tym kontekście Autorka wskazuje na przykłady regulacji prawnych w odniesieniu do rozdziału III Konstytucji RP. Następnie przedstawiono i w schematycznej formule omówiono strukturę systemu zarządzania polityką klimatyczną, którą zajmują się: (1) organy władzy publicznej, (2) instytucje wspierające i kontrolne, (3) społeczność obywatelska, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i pozostali lokalni użytkownicy przestrzeni miejskiej.

W rozdziale pierwszym poddano również analizie zagadnienie samorządowej polityki klimatycznej jako element wielopoziomowego systemu zarządzania działaniami w zakresie ochrony klimatu. Chodzi tu przede wszystkim o wskazanie, że „[s]samorządowa polityka klimatyczna” oddaje lokalny wymiar działań na rzecz ograniczenia zmian klimatu i adaptacji do nich. Prowadzenie tej polityki przez jednostki samorządu terytorialnego jest zarówno wymaganiami prawnym, jak i realizacją realnej i aktualnej potrzeby wspólnoty samorządowej. Polityka ta bazuje na takich terminach, jak „unijna polityka klimatyczna” i „krajowa polityka klimatyczna” (s. 24). Sporo miejsca w poradniku poświęcono szerszemu omówieniu właśnie tych dwóch pojęć. Analizy zawarte w rozdziale pierwszym kończy podrozdział dotyczący instrumentów polityki klimatycznej – chodzi tu o określone dokumenty, które mają charakter strategiczno-wdrożeniowy w zakresie zarządzania adaptacją do zmian klimatu i mitygacją ich skutków.

Rozdział drugi to *Lokalne i regionalne instrumenty polityki klimatycznej*. Autorka w ramach uwag ogólnych stwierdza, że „[p]rzedmiotem niniejszego rozdziału jest charakterystyka dokumentów, przyjmowanych zasadniczo na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, pełniących funkcję instrumentów strategiczno-realizacyjnych w zakresie zarządzania procesami adaptacji do zmian klimatu oraz mitygacji ich skutków. Stanowią one tym samym istotny element systemu prawa

klimatycznego. Zagadnienia te zostaną przedstawione na przykładzie prawa polskiego” (s. 27). Kolejno w rozdziale przedstawiono wyczerpujący sposób lokalne i regionalne plany i strategie uwzględniające działania adaptacyjne. W ramach tej problematyki scharakteryzowano następujące dokumenty: (1) strategie rozwoju lokalnego i regionalnego, (2) miejski plan adaptacji do zmian klimatu, (3) plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, (4) programy ochrony środowiska, (5) uchwałę antysmogową, (6) wojewódzkie programy ochrony powietrza, (7) plan działań krótkoterminowych. Na aprobatę zasługuje wnikliwa analiza wskazanych zagadnień ze szczegółowym uwzględnieniem aktualnie obowiązującego ustawodawstwa oraz praktycznych przykładów aktów prawa miejscowego, a także literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. W rozdziale drugim podjęto także badania nad zrównoważoną gospodarką odpadami. Autorka trafnie podnosi, że „[p]olityka klimatyczna i gospodarka odpadami są obszarami polityki publicznej, które wzajemnie się przenikają i wspierają w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska oraz przeciwdziałaniu zmianom klimatu” (s. 48). Fragment ten jest poparty wieloma odniesieniami do regulacji prawnych w odniesieniu do prawa krajowego (ustawy, akty prawa miejscowego) i unijnych dyrektyw oraz przytoczono w nim wyniki Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w odniesieniu do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym. Czytelnika niewątpliwie zainteresuje koncepcja analiz prowadzonych w zakresie rewitalizacji miejskich terenów zieleni, stanowiących zdaniem Autorki poradnika „[i]stotne narzędzie lokalnej polityki klimatycznej, integrujące funkcje środowiskowe, adaptacyjne i społeczne” (s. 57). W kolejnych punktach (podrozdziałach) rozdziału drugiego zaprezentowano zagadnienie gospodarki wodno-ściekowej, która ściśle powiązana jest ze zmianami klimatu. Na uwagę zasługuje także problematyka zrównoważonej mobilności. Autorka jest bowiem zadania, że „[p]odejmowanie działań w obszarze zrównoważonej mobilności miejskiej stanowi jeden z kluczowych komponentów wdrażania lokalnej polityki klimatycznej. Transport w miastach jest istotnym źródłem zewnętrznych kosztów społecznych, w tym przede wszystkim: emisji gazów cieplarnianych przyczyniających się do zmian klimatu, emisji zanieczyszczeń powietrza negatywnie wpływających na zdrowie publiczne, hałasu komunikacyjnego, zatorów drogowych i kolizji, generujących straty gospodarcze i społeczne” (s. 66). Równie ciekawie poruszono tematykę planowania zagospodarowania przestrzeni, które to „[p]lanowanie przestrzenne na

poziomie lokalnym (gminnym i samorządowego województwa) jest realizowane z pomocą instrumentów, których celem jest przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu” (s. 73). Rozdział drugi zamykają informacje o systemie monitoringu zagrożeń klimatycznych i systemie wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami klimatycznymi. Autorka w przystępny sposób wyjaśnia, do jakich działań odnoszą się te dwa systemy. Warto podkreślić jest zdanie, że „[c]elem powyższych systemów jest minimalizacja skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. upały, susze, powodzie, burze, pożary), ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia, a także wspieranie adaptacji do zmian klimatu na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym” (s. 76). Z aprobatą można stwierdzić, że rozdział drugi stanowi cenny wkład Autorki w popularyzowanie wiedzy na temat lokalnych i regionalnych instrumentów polityki klimatycznej.

Rozdział trzeci to *Miasta wobec wyzwań klimatycznych. Wybrane przykłady. Praktyczne wskazówki*. W ramach uwag ogólnych pada tu stwierdzenie, że „[w]spółczesne miasta stają się kluczowymi podmiotami w procesie przeciwdziałania i adaptacji do skutków zmian klimatu, szczególnie ważne jest wzrastające ryzyko dużych miast, związane ze zmianą klimatu. Ich dynamiczny rozwój urbanizacji, koncentracja ludności, infrastruktury i działalności gospodarczej powodują, że to właśnie duże miasta są przede wszystkim narażone na skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych – fal upałów, powodzi, susz czy gwałtownych opadów. W odpowiedzi na te wyzwania w polityce europejskiej i krajowej coraz częściej pojawia się koncepcja miast odpornych na zmiany klimatu (*climate-resilient cities*), określanych również mianem zielonych miast (*green cities*). Miasta powinny połączyć siły z innymi miastami i krajami w globalnym wysiłku mającym na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z Porozumieniem paryskim” (s. 81). Adresata książki bez wątpienia zainteresuje problematyka miejskiej polityki klimatycznej na przykładzie wybranych miast polskich, takich jak: Gdynia, Kraków, Warszawa i Wrocław. Dopełnieniem rozdziału trzeciego jest analiza miejskiej polityki klimatycznej na przykładzie wybranych miast spoza Polski, takich jak: Amsterdam, Berlin, Kopenhaga czy Nowy Jork. Warto podkreślić, że wybrane do omówienia przez Autorkę miasta są liderami miejskiej polityki klimatycznej. Prezentowany rozdział poza zaprezentowaniem niezwykle szczegółowych i rzetelnych badań nad miejską polityką klimatyczną, poparty licznymi praktycznymi przykładami korzystania

przez miasta z instrumentów polityki klimatycznej, analiz przedstawiających źródła internetowe, obejmuje także „[w]skazówki, co powinny robić miasta, aby stać się miastami neutralnymi klimatycznie, zielonymi i odpornymi na zmiany klimatu” (s. 82).

Rozdział czwarty to *Rola mieszkańców i organizacji pozarządowych w walce ze zmianami klimatu – przykładowe wyzwania*. W ramach uwag ogólnych Autorka podnosi, że „[p]artycypacja społeczna i udział organizacji pozarządowych (NGO – *Non-Governmental Organization*) w prawnej ochronie klimatu ma istotne znaczenie. Zasada partycypacji społecznej jest aktualnie jedną z najważniejszych zasad funkcjonowania państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym jest ona zaliczana do podstawowych praw obywatelskich określonych w Konstytucji RP” (s. 135). Jako praktyczny przykład Autorka poradnika wskazuje badania na temat stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Ich wyniki odzwierciedlają z kolei troskę i kierunki działań ankietowanych w kontekście zmian klimatu i zapobiegania ich skutkom. Kolejny fragment dotyczy konsultacji społecznych mieszkańców i udziału organizacji pozarządowych. Autorka wskazuje na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym podstawy prawne udziału społeczeństwa oraz organizacji ekologicznych w zakresie zrównoważonego zarządzania klimatem. Analizuje także kwestie udziału społeczeństwa i NGO w zakresie prowadzenia działań, których celem jest ochrona klimatu. Uwzględnia także procedurę dotyczącą konsultacji społecznych uregulowanych w ustawie o udostępnianiu informacji o stanie środowiska. Następny podrozdział omawia udział społeczeństwa w programach krajowych i lokalnych mających na celu ochronę klimatu. Autorka w ramach swoistego wprowadzania podnosi, że „[m]iasta podejmują inicjatywy mające na celu zwiększenie aktywności mieszkańców w zakresie polityki klimatycznej. Udział społeczeństwa w tym obszarze realizowany jest przez różnego rodzaju programy edukacyjne, konsultacyjne i grantowe, przyjmowane na poziomie krajowym i lokalnym” (s. 147). Kolejne fragmenty książki poświęcono programom realizowanym na poziomie krajowym, do których zaliczono: (1) Program „Czyste Powietrze”, (2) Program „Moja Woda”, (3) Program „Mój Prąd”, (4) Program „NaszeEauto”, (5) Program „Moja elektrownia wiatrowa”, (6) Program „Stop Smog”. Dodatkowo przedstawiono i omówiono programy lokalne wraz z praktycznymi przykładami uwzględniające takie inicjatywy, jak: (1) zielone budżety obywatelskie, (2) kampanie edukacyjne.

Książkę zamyka rozdział piąty, zatytułowany *Wzory uchwał i decyzji*. Jak już wspomniano, prezentowany poradnik wychodzi naprzeciw potencjalnym problemom w konstruowaniu lokalnych i regionalnych planów oraz strategii uwzględniających działania adaptacyjne, zawiera więc wzory najważniejszych uchwał i decyzji w tym zakresie. Czytelnik odnajdzie tu następujące wzory: (1) uchwały w sprawie przyjęcia na obszarze województwa programu ochrony powietrza, (2) uchwały w sprawie przyjęcia na obszarze województwa planu działań krótkoterminowych, (3) uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, (4) uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejskiego planu adaptacji, (5) pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

Z informacji o książce, będącej zdecydowanie wartościową publikacją naukową, można wyczytać, że jest ona adresowana do najważniejszych interesariuszy miasta, w szczególności do administracji publicznej (szczególnie lokalnej), społeczności obywatelskiej, organizacji pozarządowych, instytucji edukacyjnych oraz urbanistów i projektantów przestrzeni miejskich i innych podmiotów biorących udział w rozwoju ekomiast. Można jednak śmiało stwierdzić, że poradnik adresowany jest także do każdej osoby zainteresowanej samorządową polityką klimatyczną.

Uwagę zwracają dodatkowe elementy książki, które niewątpliwie są pomocne w odszukaniu interesujących czytelnika treści, a także porządkują całość zebranego materiału badawczego. Uwaga ta dotyczy m.in. bibliografii zawartej na końcu książki. Poradnik jest napisany w niezwykle jasny, staranny i logiczny sposób. Cenne są również liczne przykłady regulacji prawnych, zarówno krajowych, jak i unijnych oraz międzynarodowych. Wartość książki podnoszą przytoczone akty prawa miejscowego związane z miejską polityką klimatyczną wybranych miast polskich i spoza Polski. Atutem poradnika są również zaprezentowane liczne programy rządowe i inicjatywy lokalne, których celem jest zwiększenie aktywności społeczeństwa w zakresie realizowanej polityki klimatycznej. Praktyczny walor opracowania wzbogacają wzory uchwał i decyzji.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.1.53.9>

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

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Susan Rockey, *The age imbalance in the duty solicitor scheme: exploring the role of solicitors qualifying examination costs and criminal legal aid policy* (Dysproporcja wieku adwokatów uczestniczących w systemie dyżurów adwokackich: analiza roli kosztów egzaminów kwalifikacyjnych dla adwokatów oraz polityki pomocy prawnej w sprawach karnych), „International Journal of the Legal Profession” 2025, vol. 32, iss. 3, s. 1-16, <https://doi.org/10.1080/09695958.2025.2551519>

Susan Rockey podjęła się analizy zagadnienia dysproporcji wieku adwokatów uczestniczących w systemie dyżurów adwokackich w Anglii i w Wali. Powyższe zostało powiązane z badaniem roli kosztów egzaminów kwalifikacyjnych dla adwokatów (ang. *Solicitors Qualifying Examination*, SQE) stanowiących element polityki państwa w zakresie pomocy prawnej w sprawach karnych (ang. *criminal legal aid*, CLA). Tematyka ta przynależy do sfery prawa publicznego, gdyż dotyczy elementu władztwa publicznoprawnego, relacji pomiędzy państwem a obywatelem, odnosi się także do wyboru zawodu i możliwości jego wykonywania.

W związku z treścią artykułu konieczna jest uwaga terminologiczna dotycząca tłumaczenia tytułu zawodowego *solicitor*. W Polsce jego odpowiednikiem jest, zgodnie z Ustawą z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 823), zarówno adwokat, jak i radca prawny. Przy powyższym zastrzeżeniu dla syntetycznego przedstawienia przeglądu artykułu stosowana będzie kategoria pojęciowa *adwokat*.

Autorka wskazuje, że adwokaci z urzędu pełnią istotną funkcję w angielskim i w walijskim systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Do wykonywania zawodu adwokata konieczne jest m.in. złożenie odpłatnego egzaminu kwalifikacyjnego, a koszt przygotowania do niego, w zależności od różnych czynników, jest zróżnicowany (4100–17 800 funtów szterlingów). Na tej podstawie adwokaci uczestniczą w systemie dyżurów, zapewniając całodobową pomoc prawną na komisariatach policji oraz biorą udział w posiedzeniach sądów pokoju. Dostęp do porady prawnej od momentu przesłuchania policyjnego stanowi jedną z podstawowych gwarancji rzetelnego procesu sądowego zgodnie z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, natomiast adwokaci pełniący dyżury odgrywają kluczową

rolę w zapewnianiu podejrzanym na posterunkach policji możliwości korzystania z prawa do bezpłatnej pomocy prawnej.

Przytaczając dane, w tym Ministerstwa Sprawiedliwości, wskazano, że w 2023 r. w systemie dyżurów zarejestrowano 3717 adwokatów, spośród których tylko 8% (296) było w wieku poniżej 34 lat, 23% (871) w wieku 35–44 lat, 33% (1211) w wieku 45–54 lat, a 36% (1338) w wieku 55 lat i więcej¹. Powyższe dane wskazują na znaczną dysproporcję wiekową adwokatów uczestniczących w systemie pomocy prawnej, dodatkowo pogłębiającą się na przestrzeni ostatnich lat.

Istotną bazę rozważań stanowią anonimowe, dobrowolne badania ankietowe przeprowadzone w lipcu i w sierpniu 2024 r. na grupie 193 studentów prawa aspirujących do wykonywania zawodu adwokata. Wśród pytań poza danymi demograficznymi (wiek, pochodzenie) pojawiły się m.in. pytania o wpływ poziomu finansowania kosztów za egzamin kwalifikacyjny na wybór po ukończeniu studiów specjalizacji w sprawach karnych. Generalnie im wyższy, wyrażony w badaniu procentowo, poziom możliwego finansowania kosztów egzaminu, tym częstsza była deklarowana chęć wyboru specjalizacji w zakresie pomocy prawnej w sprawach karnych. Autorka opracowania zastrzega, że próba na której przeprowadzono badanie, była niewielka i chociaż uznaje ją za reprezentatywną, to wskazuje, że wśród wszystkich studentów zamierzających wykonywać zawód adwokata mogłyby występować w zakresie odpowiedzi różnice.

W konkluzji stwierdzono, że koszty egzaminu kwalifikacyjnego dla adwokatów stanowią barierę finansową dla specjalizacji w zakresie pomocy prawnej w sprawach karnych. Brak wdrożenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości grantów szkoleniowych i programów stypendialnych przyczynia się do starzenia się kadry dyżurnych adwokatów w Anglii i w Walii, prowadząc do kryzysu pokoleniowego w tym zawodzie. Powyższe wpływa na stabilność systemu obrony w sprawach karnych przy dostrzegalnym wzroście zapotrzebowania na porady tego rodzaju. Przywrócenie różnorodności pokoleniowej wśród adwokatów ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia przyszłej integralności i sprawności systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Walorem podjętych rozważań jest wieloaspektowa analiza dostępności pomocy prawnej z urzędu w sprawach karnych w Anglii i w Walii

¹ W analizowanym artykule nie podano informacji co do wieku jednej osoby, co nie jest przeoczeniem Autorki, ale wynika z braku tej informacji w materiałach źródłowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

z uwzględnieniem wpływu kosztów ponoszonych przez przyszyłych adwokatów na możliwość wykonywania zawodu. Za trafne uznać należy oparcie rozważań na badaniach ankietowych; zarazem szersza próba badacza wpłynęłaby na większą wiarygodność wyników.

*Monika Kępa**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.1.53.10>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-9377-5160>, e-mail: monika.kepa@mail.umcs.pl.

Samuel L. Bray, *Remedies in the officer removal cases* (Środki zaradcze w sprawach odwołania funkcjonariuszy), „*Journal of Legal Analysis*” 2025, vol. 17, s. 236–258, <https://doi.org/10.1093/jla/laaf012>

Autor w opracowaniu przedstawia zagadnienia dotyczące dopuszczalności, skutków oraz możliwych środków zaradczych w związku z odwołaniem funkcjonariuszy publicznych, w tym wyższego szczebla, przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki. Powiązane jest to z właściwym dla tego państwa modelem rządów prezydenckich o silnej, wręcz dominującej pozycji prezydenta w strukturze władzy wykonawczej. System prawa amerykańskiego oparty jest na ustroju państwa federalnego i zasadach odmiennych niż w większości państw europejskich, w tym Polski, co czyni analizowane wątki tym bardziej frapującymi. Rozważania dotyczą bieżącej sytuacji, a dodatkowym walorem jest ujęcie przedstawianej problematyki na szerokim tle historycznym sięgającym lat 50. XIX wieku z uwzględnieniem przykładowych spraw sądowych i literatury także z tego okresu.

Poruszone zagadnienia są istotne i aktualne z uwagi na wskazywany w artykule zamiar obecnie urzędującej administracji Prezydenta USA Donalda Trumpa zmniejszenia liczby urzędników federalnych o co najmniej 300 000 osób. Związane jest to bezpośrednio z dostrzegalnym trendem nasilającej się kontroli urzędu prezydenta nad całą władzą wykonawczą oraz z bieżącą sytuacją w administracji USA.

Autor klasyfikuje możliwe zaradcze środki prawne, w tym o charakterze tymczasowym, przysługujące odwołanym funkcjonariuszom w związku z zainicjowaniem postępowania sądowego na trzy zasadnicze kategorie: (1) zezwolenie na dalsze zajmowanie stanowiska w toku prowadzonego postępowania, (2) potwierdzenie, że usunięty urzędnik nadal sprawuje urząd i wreszcie (3) odszkodowania przyznawane ze zróżnicowanych tytułów w związku z odwołaniem ze stanowiska. Odnośnie do konsekwencji odwoływania urzędników publicznych poruszane są m.in. takie uniwersalne kategorie, jak: zasada słuszności, zasada sprawiedliwości oraz interes publiczny. Autor odnosi się ponadto do istotnej w prawie publicznym ciągłości sprawowania urzędu w ramach organów administracji publicznej oraz do szybkości postępowania sądowego powiązanej ze stabilnością funkcjonowania państwa. Wskazuje to na pogłębioną analizę rozpatrywanego zagadnienia z uwzględnieniem skutków wykraczających poza jednostkowe przypadki w zakresie odwołania funkcjonariusza publicznego. Akcentowane jest powiązanie szybkości zainicjowania przez odwołanego urzędnika postępowania z potencjalnym utrzymaniem

ciągłości sprawowania urzędu w wyniku podejmowanych przez sądy rozstrzygnięć, w tym w postaci środków tymczasowych.

Autor akcentuje, że równowaga między zasadami słuszności a interesem publicznym przemawia za przyjęciem podważalnego domniemania, że jeśli urzędnik niezwłocznie wnosi pozew w związku z usunięciem ze stanowiska, powinien pozostać na nim w trakcie trwania postępowania sądowego. Jeśli zaś tego nie uczyni, nie powinien otrzymać tymczasowego środka zabezpieczającego przywracającego mu sprawowanie urzędu, z którego został odwołany. Wprowadzenie przeciwnego domniemania, że każde odwołanie funkcjonariusza publicznego jest skuteczne, zachęciłoby władzę wykonawczą reprezentującą Prezydenta USA do wywierania wpływu na istotne decyzje poprzez odwoływanie urzędników lub do odwoływania ich z powodów, które są nieadekwatne z prawnego punktu widzenia, a nawet niezgodne z Konstytucją USA (np. test religijny).

Odnosząc się do strony formalno-językowej omawianego artykułu zwracają uwagę wtrącenia zwrotów łacińskich, używanych zarówno w języku potocznym, jak i w języku prawniczym; przykładowo: *de facto*, *per curiam*, *quo warranto*, *locus classicus*. Metodologia wywodów polegająca na formułowaniu pytań i udzielaniu na nie odpowiedzi dynamizuje prowadzone rozważania i przykuwa uwagę czytelnika.

W konkluzji opracowania stwierdzono, że debata dotycząca uprawnień Prezydenta USA do odwoływania urzędników publicznych trwa w istocie od chwili powstania tego państwa i nadal pozostaje nie w pełni rozstrzygniętym zagadnieniem. Istotną rolę w tym dyskursie ogrywiają orzeczenia sądów federalnych i stanowych tworzące precedensy wpływające na rozstrzygnięcia w innych sprawach, a wprowadzone na ich podstawie środki zaradcze są zróżnicowane. Ponadto odniesiono się do bieżącej sytuacji politycznej w USA, w tym do postaw i do planów administracji Donalda Trumpa, którego dominacja nad całą władzą wykonawczą przybiera na sile. Powyższe czyni z opracowania niezwykle ciekawy i aktualny materiał stanowiący podstawę do refleksji i ocen dotyczących modelu polityczno-ustrojowego państwa, administracji publicznej, roli orzecznictwa sądowego i wpływu jednostki zajmującej określony urząd na jego funkcjonowanie.

Monika Kępa*

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.1.53.11>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-9377-5160>, e-mail: monika.kepa@mail.umcs.pl.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**Report from Chambers of Commerce—4th International Conference
*Understanding institutional diversity: Challenges for the chamber of
commerce ecosystem*, November 20th, 2025 (online edition)**

Introduction

The 4th edition of the “Chambers of Commerce—International Conference” was organised by the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences in cooperation with the Institute of Economics, Faculty of Economics and Sociology of the University of Lodz, Poland. This event was held online (as is the practice for even-numbered editions) on 20 November 2025, and brought together several dozen participants from 10 countries. The main theme of the conference was: *Understanding institutional diversity: Challenges for the chamber of commerce ecosystem*. The conference featured speakers from six countries (Germany, Hungary, Lithuania, Poland, Spain and the United Kingdom), who presented a total of nine research presentations organised into four thematic sessions: three main sessions dedicated to presentations by experienced researchers, complemented by a Junior Researchers Session. The conference agenda created space for a multidisciplinary, balanced analysis of current scientific studies and new research threads.

Session 1 examined institutional transformations and membership dynamics in mandatory chamber systems. The presentations analysed declining company engagement in Germany, ongoing renewal initiatives in Hungary, and structural limitations inherent in hybrid models, as exemplified by the Spanish case. Session 2 presented a comparative analysis of agricultural chambers in Poland and France, and also addressed broader frameworks for fostering inclusivity from the perspective of relationships between chambers of commerce and their various member groups. Session 3 focused on persistent structural challenges

in the United Kingdom's voluntary chamber model, including financial sustainability and the nature and effectiveness of partnerships with government bodies. The Junior Researchers Session (Session 4) began with an innovative comparative examination of chamber systems in the Baltic States, Poland, and Belarus, followed by an interview on the institutional framework of the Ukrainian chamber system, and ended with an assessment of the possible role of chambers in ensuring regulatory compliance within the fintech sector.

All submissions were pre-assessed by the Scientific Committee, composed of members of the International Chambers of Commerce Research Group¹:

- Prof. Robert Bennett, University of Cambridge, United Kingdom.
- Prof. Tomasz Dorożyński, University of Lodz, Poland.
- Dr Piotr Marciniak, Polish Academy of Sciences, Poland.
- Prof. Iván Medina, University of Valencia, Spain.
- Prof. Gratiela G. Noja, West University of Timisoara, Romania.
- Prof. Detlef Sack, Bergische University Wuppertal, Germany.
- Prof. Péter K. Zachar, Ludovika – University of Public Service, Hungary.

The multidisciplinary character and thematic breadth of the presented research offered a comprehensive and highly pertinent overview of European chambers of commerce, encompassing their current condition, core functions, and interactions with entrepreneurs, business communities, and public authorities. Key challenges faced by chambers were discussed, including membership dynamics and hybrid-model issues in Spain and Hungary. The inclusiveness requirements for business environment organisations and possible new roles for chambers (as exemplified by fintech regulations) were also reviewed. Consistent with the series' tradition, the agenda also featured detailed accounts of lesser-known chambers of commerce (with particular emphasis this year on Central and Eastern European cases), alongside broader reflections on institutional theory and critical evaluations of models.

Integrating perspectives from law, economics, sociology, political science, and related disciplines enabled an in-depth examination of both theoretical frameworks and concrete systemic reforms introduced in selected jurisdictions. The international dialogue among academics, chamber representatives, experts, and policymakers facilitated a more

¹ <https://chambers.pl/group/>.

precise identification and articulation of critical challenges related to business processes, institutional design, and organisational adaptation within an increasingly intricate and volatile economic environment. Such approaches yielded valuable insights and practical recommendations for enhancing the support that chambers of commerce provide to businesses and the broader economy amid the complexities and uncertainties of the 21st century.

The conference commenced with welcoming addresses from Dr Piotr Marciniak from the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences and Prof. Tomasz Dorożyński from the Institute of Economics, University of Lodz. Dr Marciniak welcomed the conference participants and presented the conference agenda. Prof. Dorożyński, speaking remotely from Koç University (Turkey), expressed his honour in participating and welcomed attendees on behalf of the Institute of Economics, emphasising the value of the research network's growth and development. He highlighted the event's interdisciplinary nature and the potential for further cooperation. Prof. Dorożyński also noted recent updates to the group's website, including new publications, and wished everyone fruitful discussions.

1. Session No. 1

Professor Detlef Sack, from the Institute for Political Science at the Bergische University Wuppertal, opened the first session with a lecture entitled *Neglect, Voice, Vote, and Lots: Trends in Membership in Chambers of Commerce with Mandatory Membership*.

Prof. Sack's presentation focused on the need to reassess the justification for mandatory membership in chambers of commerce, with particular reference to the German case. He began by posing the following research questions: What kind of commitment and volunteering do we see in chambers with mandatory membership, and why? He framed his discussion using Albert Hirschman's classic concepts from the 1970s of 'exit, voice, and loyalty', adapting them to the context of mandatory associations where 'exit' is not an option, leaving members with 'voice' (through voting or engagement) or 'neglect' (apathy). He illustrated this with graphs depicting a general decline in turnout, interpreting it as a sign of increasing neglect, in which membership is perceived as a compulsory tax rather than a voluntary commitment. Mandatory

membership serves a twofold purpose: on the one hand, it is the central element that justifies the nature of the chambers as public-law entities representing the general interests of commerce and, on the other hand, it is an incentive to encourage membership commitment, in an equal way, in the development of activities, the provision of services, and the articulation of interests. However, data on participation in elections to German chambers of commerce show a growing disinterest among companies in the chambers' day-to-day operations, with voter turnout ranging from 12% to 20% of eligible members. The above first study presented by Prof. Sack is an invitation to consider whether mandatory membership in chambers of commerce should not be understood as a proxy for all their members' intense involvement in the chambers' internal affairs.

From the perspective of available data, German companies do not demonstrate a strong commitment to supporting and legitimising chambers of commerce. The direct result of the absence of democratic channels within the chambers is the growing loss of loyalty among a large majority of members, who are forced to express their demands through other platforms outside of the chambers of commerce. Voter turnout increases only when the chambers' new middle class members, drawn from emerging sectors in digitalisation, AI, and renewable energies, become active in denouncing the corruption of these elites. Ultimately, the deterioration of the chambers' image extends to new generations of entrepreneurs from emerging sectors who are not committed to membership associations. This is the main conclusion of the second study presented by Prof. Sack; this focused on loyalty and exit in affiliated craft guilds, which serve as volunteer pools for chambers. Using quantitative data from the mid-1990s to 2024, he shows a significant overall decline in guild membership, varying by sector—less pronounced in the construction and electrical sectors but severe in others, such as nutrition. He attributed this to calculating attitudes toward membership, reduced bonds to chambers, and generational shifts in business succession, in which younger entrepreneurs lack interest in traditional crafts. Loyalty to craft guilds and chambers of crafts is highly dependent on vocational training and service delivery.

Finally, the third study presented by Prof. Sack focused on an innovative initiative that could address the problems mentioned above: lot-based recruitment for 'Community Councils'. The Essen Chamber of Commerce has recently promoted direct dialogue with local

businesses to reach new emerging sectors that show little interest in joining membership associations but need the services provided by regional chambers. Positive experiences have led to plans to expand to 12 additional chambers in 2025. In conclusion, Prof. Sack argued that while mandatory chambers face difficulties in sustaining membership associations, regional service delivery remains essential, and lot-based methods represent a promising ‘new kid on the block’ for engagement amid sectoral shifts and evolving volunteering styles.

The second presentation, entitled *Chambers in Transition: Institutional Renewal and Policy Engagement in Hungary*, was delivered by Prof. Péter Krisztián Zachar from the Ludovika—University of Public Service, Hungary. Prof. Zachar provided an in-depth examination of the ongoing institutional reforms in the Hungarian Chamber of Commerce and Industry (HCCI), positioning it as a case study in post-socialist transformation toward a more responsive and influential intermediary institution. He began by contextualising chambers historically as hybrids between business service providers and dialogue facilitators between private actors and public authorities, noting their struggles in post-socialist contexts to overcome centralised legacies. The current HCCI’s structure at the national level revolves around mandatory registration and strong national coordination. As the Hungarian model has been evolving for over 175 years, any reform attempt faces significant constraints, including limited horizontal differentiation, fragmented inputs, and weak knowledge flows. Given the circumstances, what is the future of chambers of commerce in Hungary? Is it possible to introduce reforms that would allow Hungarian chambers to incorporate a new governance philosophy focused on entrepreneurship? Finally, concerning policymaking, how can institutional redesign enhance B2A policy co-creation in Hungary?

Drawing comparisons with Austria, Germany, and the Netherlands, Prof. Zachar argued that Hungary’s path-dependent centralisation has historically restricted innovation. Still, recent changes address this mismatch with a digitalised, global economy. He highlighted the 2023 reforms under new leadership as a pivotal shift, aiming to reposition the chamber as a decentralised, knowledge-driven, internationally embedded, and participatory actor. The HCCI President, Nagy Elek, launched a reform agenda to introduce an entrepreneurship-centred philosophy that would enable a shift from hierarchical administration to distributive governance. This ‘Reform Agenda for the years 2023 to 2025’ outlined a concept of network governance based on four objectives: empowering

regional chambers as autonomous nodes (subsidiarity); enhancing stakeholder participation and local responsiveness; enabling a continuous knowledge-feedback loop; and fostering volunteer-entrepreneur involvement in working groups within the chamber's governance.

Central to this is a long-term strategic agreement with the government, extending to 2030, which elevates the chamber's role in co-creating economic policy. The Hungarian government has identified the HCCI as a key strategic partner in economic governance, and a comprehensive cooperation strategy has been developed between the chamber and the Hungarian government for the coming years. The '2030 Strategy' reinforces the HCCI's role as a policy advisor on economic and fiscal matters (regulatory simplification, tax reform, SME development, innovation and digitalisation, and knowledge transfer policy). To this end, permanent consultation platforms are being established, including regular meetings between HCCI representatives and members of the Hungarian government. Joint programme platforms are also being created to coordinate public programmes for economic development and SME support. A final initiative in this context involves promoting policy feedback mechanisms at the regional level, which should run in parallel with the HCCI's decentralisation reforms.

These initiatives aim to transform chambers of commerce into central players in public administration and economic development, ultimately improving the efficiency of public service delivery while promoting chambers of commerce as intermediary platforms between public administrations and SMEs. Unlike other countries, where governments seem to remain on the sidelines of chambers of commerce recruitment strategies, Hungary is undergoing a reform process that encompasses two dimensions: an organisational dimension affecting chamber structures with a focus on decentralisation, and a political dimension, in which chambers acquire responsibilities in managing public programmes, thereby becoming part of the state apparatus. In summary, Prof. Zachar points out that the new role of the chamber is characterised by knowledge-based policymaking, participatory co-governance, integrated administrative functions, strategic planning of economic development, and long-term coordination with national political strategies.

Challenges remain, however: the legacy of hierarchical and centralist structures, which clash with local autonomy; weak member engagement, which raises doubts about the ability of chambers to encourage dialogue between businesses and public administrations; disparities in

the capabilities of regional chambers, which can jeopardize the effective implementation of public policies; and the tension between the two essential functions of chambers of commerce as service providers and representatives of business interests, which closer ties with public administrations can determine. Prof. Zachar concluded that these reforms signal a shift from hierarchical administration to distributed governance, potentially enhancing legitimacy and impact. He recommended applying these insights to other post-socialist contexts through international knowledge-sharing.

The first session concluded with a presentation titled *The Failure of the Hybrid Model of Chambers of Commerce in Spain*, delivered by Assistant Prof. Joan Pere Plaza from the ESCI-UPF, Spain. The research was conducted in collaboration with Assistant Prof. Iván Medina from the University of Valencia, and Assistant Prof. Rosa Nonell from the University of Barcelona.

They critically evaluated the hybrid model of chambers of commerce in Spain, which combines the obligations of the public-law model (e.g., the obligation for local chambers to perform administrative tasks) with voluntary elements of the private-chamber model (e.g., a funding system based primarily on the sale of services to companies and voluntary contributions from members). Dr Plaza opened by pointing out that due to the 2007–2008 financial crisis, chambers of commerce in Spain underwent profound changes in their structures and functions as a result of the adoption of a new legal framework at both the national and regional levels, beginning in 2014. Among the most significant changes were the abolition of mandatory membership, the elimination of compulsory fees, and the redefinition of the chambers' core functions to promote the internationalisation and competitiveness of Spanish companies. The new 2014 law created the Spanish Chamber of Commerce, which replaced the historic Higher Council of Chambers of Commerce (*Consejo Superior de Cámaras*, in Spanish), allowing multinational companies to enter its governing bodies to dismantle the state-wide representative body of the local chambers.

Dr Plaza explained that the reforms to the institutional framework of the Spanish chambers were government initiatives, both under the Socialist Party (*Partido Socialista Obrero Español*) during José Luis Rodríguez Zapatero's presidency (2004–2011) and the *Partido Popular*, led by Mariano Rajoy (2011–2018). This means that the reforms followed a partisan logic in response to the global financial crisis and were implemented

within the context of strong government commitment to austerity in public spending. For example, the decision to abolish the mandatory fee, one of the historical pillars upon which the public-law model of Spanish chambers was developed, was made unilaterally by the Socialist government in 2010 through a royal decree intended to incentivise investment and job creation. The chambers were not consulted, and as a result, many local chambers in Spain were forced to cut budgets and lay off staff. The *Partido Popular*'s rise to power facilitated the approval of a new legal framework to redefine the chamber model and establish a renewed catalogue of tasks assigned to the chambers at all levels. Pressured by austerity in public spending and structural reforms in the public sector, the *Partido Popular* opposed the reintroduction of the traditional public-law model. The new law experimented with a hybrid model never before implemented in Spain, which recognized the public nature of the chambers and entrusted them with a series of political-administrative functions (issuing certificates, providing government advice, organizing trade fairs and events, processing official documents, and so on); it also introduced several innovations: universal membership by default for all businesses, and a funding system based primarily on income derived from the provision of services. As a result, a hybrid model of chambers emerged in Spain, encouraging local chambers to listen to the needs of local businesses to design specialised services that increase revenue. At the same time, and perhaps confusingly, the chambers remained regulated by public law and therefore subject to the requirements and principles of public administration.

This research is a continuation of a study by Medina and Molins (2025).² Their main conclusion is that public subsidy income is gradually becoming the primary source of revenue for the Barcelona Chamber of Commerce. The 2014 law stipulates that these subsidies are earmarked, meaning they result from agreements between the chambers and various public administrations and entities for the management of specialised public programmes. This indicates a clear breach of the financing regime for chambers of commerce established in the 2014 law. Furthermore, an increase in income from public subsidies indicates greater collaboration between the chambers and public administrations

² I. Medina, J. M^a Molins, *A new hybrid model for chambers of commerce in Spain? Explaining the impact of European programs on the modernization of Barcelona Chamber of Commerce*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 2025, vol. 134, pp. 79–100. <https://doi.org/10.26485/SPE/2025/134/5>

in implementing government policies and, consequently, a loss of incentives to develop their own services and to apply a market-based approach to service provision. Dr Plaza explained that the ultimate objective of his presentation is to determine the relative weight of revenue from service provision to assess whether Spanish chambers comply with the provisions of the 2014 Law.

Methodologically, the analysis was based on an original database of audited 2023 budgets from 23 local chambers of commerce. Of the chambers included in the study, only seven have a budget exceeding five million euros for 2023: Madrid (€26.6 million), Barcelona (€24 million), Valencia (€12.5 million), Seville (€7.6 million), Alicante (€6.8 million), Zaragoza (€6 million), and Granada (€5 million). For the vast majority of Spanish chambers, income from services is far from being their primary source of revenue. Overall, the chambers obtained more than half of their income from public subsidies (56.51%), while services provided accounted for slightly less than a third (30.59%). In fact, only four chambers generated more revenue from services than from subsidies in 2023: Lleida (85.64% vs. 9.25%), Sabadell (63.78% vs. 28.66%), Madrid (53.47% vs. 26.02%), and Navarra (46.11% vs. 29.91%). Revenue from services provided is slightly lower than the subsidies received by the chambers of Barcelona (45.90% vs. 49.43%), Zaragoza (43.76% vs. 47.44%), and Castellón (42.65% vs. 45.39%). The hybrid model for chambers of commerce has not been fully developed in terms of financing, and this is not limited to rural chambers. Instead of consolidating a hybrid model, the data suggests a return to a public-law model, currently funded by taxpayers. The final discussion focused on the need to propose a new legal framework to align the chambers' financing system with reality and to accept that it is impossible to force local chambers to be financed primarily through service income and voluntary contributions from companies.

2. Session No. 2

The second session began with a presentation by Dr Katarzyna Walkowiak from Adam Mickiewicz University, Poland, titled *Chambers of Agriculture in Poland and France: A Comparative Study*. Dr Walkowiak presented a comprehensive comparative analysis of agricultural chambers in Poland and France, examining their historical evolution, organisational

structures, functions, and effectiveness in supporting rural economies. She began with a brief historical description of these organisations and then defined them as public, local institutions endowed with administrative and legal powers to which farmers are legally entitled. They are an example of special self-government in the administrative sense, which is part of the state administration. However, she emphasised that in some countries, they can also be organised as voluntary associations with no administrative authority.

Dr Walkowiak, in explaining the beginnings of the process of establishing Polish chambers of agriculture after 1989, indicated that today's chambers operate under an act adopted in 1995, which classifies them as public-law corporations with mandatory membership. They have 3 million members (eligible voters): natural and legal persons who are agricultural taxpayers, natural and legal persons paying tax on income from special sectors of agricultural production, and members of agricultural production cooperatives.

Describing the French model, she explained that in its current form it was established in the 1920s as a public-law institution with mandatory membership for all farmers, ensuring stable funding through fees and government subsidies. Subsequent reforms (1954, 1959, 1966, 1969) strengthened their public-law status and competences. In 1969, regional chambers of agriculture obtained the status of a public organisations, led by elected representatives of the agricultural community, who are subject to supervision of their members—2.5 million voters: farmers and entities conducting related activities. This structure enables strong policy influence, including representation in national agricultural bodies, extensive advisory services in agronomy and marketing, and vocational training programmes. Dr Walkowiak highlighted France's system of decentralised regional chambers, which facilitate localised responses to issues like climate change and EU subsidies, contributing to high farmer satisfaction and economic resilience.

Discussing the organisation of chambers in France and Poland, Dr Walkowiak noted that both have three levels: local, regional, and central representative bodies that coordinate activities and issue national-level opinions. However, a comparison of staff and budgets shows significant differences in the potential and resources available to these organisations. In Poland, chambers have a budget of PLN 30–40 million (EUR 7–9.5 million), which finances the activities of approximately 300 offices employing a total of approximately 400 employees.

Meanwhile, the total budget of the French chambers is EUR 750 million, which finances the activities of 100 chambers employing 8,230 employees. Moving on to the discussion of tasks, Dr Walkowiak points out that although agricultural chambers in both Poland and France serve as institutional representatives of farmers' interests, their tasks reflect different stages of institutional development and policy integration.

In Poland, chambers of agriculture primarily focus on representative, advisory, and regulatory support functions. Their tasks include: preparing analyses and opinions on farm production and markets; participating in the legislative process through initiating and reviewing agricultural legislation; advising farmers to improve income and production efficiency; supporting agricultural education and vocational training; improving product quality and export potential; and fostering infrastructure development and agrarian restructuring. The Polish model emphasises policy consultation, market organisation, and human capital development, with a strong role in formal opinions addressed to government and local authorities.

In France, chambers of agriculture operate with a broader and more operational mandate, closely aligned with sustainable development and territorial governance. In addition to representing farmers before public authorities, French chambers actively deliver integrated advisory, training, and compliance services, including CAP implementation, environmental performance improvement, climate change mitigation, pesticide reduction, organic farming development, and crisis support for struggling farms. They also provide technical expertise in spatial planning, biodiversity protection, water management, circular economy development, and local product marketing. A distinctive feature of the French system is its service-oriented approach, offering tailored programmes for farmers, winegrowers, and local authorities.

Discussing the challenges and problems currently facing chambers of agriculture in Poland, Dr Walkowiak highlighted their institutional and legal weaknesses, which have deepened further since the 2016 reforms. They operate with insufficient legal, material, and financial instruments, while their statutory tasks remain poorly adapted to contemporary challenges. Their position within the public administration system is unclear, leading to weak, inconsistent cooperation with state and local government bodies. Additionally, they face low social legitimacy, reflected in very low voter turnout in chamber elections (approximately 4–5%) and in the widespread perception among farmers that chambers

are protest-oriented or interest-driven organisations rather than effective service providers.

In France, challenges are primarily linked to structural change, competition, and legitimacy under pressure. The rapid decline in the number of farms has reduced their social base, while the chamber network has gradually consolidated. At the same time, chambers face increasing competition from private advisory firms, forcing them to commercialise parts of their activity and professionalise staff. Their representative legitimacy has weakened, as evidenced by steadily declining voter turnout in chamber elections (from 37% in 2013 to 28.5% in 2019 and 26.4% in 2025). Internal pluralism also generates tension, as five major agricultural trade unions with differing visions of agricultural development coexist within the chambers. Furthermore, public oversight bodies, including the Court of Auditors, have raised concerns regarding the efficiency, cost-effectiveness, and performance of agricultural chambers.

In conclusion, Dr Walkowiak pointed out that the role of chambers of agriculture in both countries depends on institutional reforms, stronger social legitimacy, and the ability to adapt to economic and environmental pressures. The key question remains open: Will chambers of agriculture remain influential in shaping agricultural and rural policy in both countries?

The second presentation, entitled *Chambers of commerce as inclusive institutions. Models, challenges and requirements*, was delivered by Dr Piotr Marciniak from the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences. This presentation was grounded in the presenter's most recent research, conducted in collaboration with Professor Beata Guziejewska from the University of Lodz.

Building on the theoretical considerations of Acemoglu and Robinson (notably in their 2012 *Why Nations Fail*), Dr Marciniak formulated requirements for examining the inclusiveness of chambers of commerce (the inclusiveness test). After briefly comparing the concept of inclusive institutions with the term inclusiveness (in the socio-economic sphere, commonly considered in the context of the labour market or, more broadly, equal rights for individuals), he pointed out that analysing the inclusiveness of business environment organisations requires different criteria. Therefore, in the case of chambers of commerce, it is necessary to define the conditions that such an organisation must meet to be considered inclusive (or extractive) in terms of its tasks and membership. He

noticed that this type of analysis can help diagnose the reasons for the relatively low acceptance of these much-needed business environment organisations among entrepreneurs, particularly SMEs. Considering the institutional inclusiveness in the broad context of business environment organisations (BEOs), Dr Marciniak posed three research questions.

1. To what extent can chambers of commerce be conceptualised as inclusive institutions that foster equitable participation and representation among diverse business actors?
2. Under what organisational conditions (such as governance structures, membership policies, and resource allocation) can they function as inclusive institutions within varying national political and economic contexts?
3. If they cannot, what implications and consequences does this carry?

Seeking answers to the questions posed, Dr Marciniak began with a short description of the models of chambers of commerce in the context of membership and autonomy: mandatory public-law chambers (e.g., in Austria and Germany), which theoretically represent all businesses but often favour larger ones; voluntary private law associations (e.g., in the United Kingdom and Poland), which prioritize members but struggle with low membership; and hybrids (e.g., in Hungary and Spain), combining elements of above models (like public-law status and voluntary membership). The model characteristics of the chambers were then used to analyse the concept of institutional inclusiveness of chambers of commerce in 6 dimensions (inclusiveness test).

1. Coverage (membership)—The representativeness of the chambers of commerce depends on whether membership is voluntary or mandatory (a proxy for inclusiveness).
2. Voice (internal governance)—The issue of inclusivity at the voice/power level. The composition and number of decision-making positions significantly affect chambers' operational priorities in business services and B2A dialogue. Research indicates low representation of micro, small, and medium-sized enterprises in chamber bodies and a lack of formal regulations to secure SME parity in European chambers of commerce.
3. Processes (B2A)—Political and advisory roles do not automatically guarantee inclusive outcomes. Many chambers perform functions on behalf of public authorities. A balanced representation of businesses in B2A dialogue depends on the structure of their bodies,

the transparency and openness of their consultation processes, and the level of stakeholder engagement.

4. Decentralisation (management efficiency)—The provision of public services by chambers, including the issuance of binding administrative decisions, is an excellent example of decentralisation, which inclusively engages businesses and their organisations in the implementation of public policies. Such actions are particularly justified and should be standard for public-law chambers, whose duties and powers are defined by law.
5. Services (danger of extractive policy)—Providing business services (public and private) is one of the most essential responsibilities of chambers of commerce. To assess the inclusiveness of any chamber, it is crucial to determine whether it provides services to the broadest possible range of businesses or focuses on specific types of activities, which may turn it into an extractive organisation.
6. Organisational DEI (business representativeness level)—BEOs' services and programmes should support and be addressed to all types of entrepreneurs, regardless of their size, industry, origin of the owners, their disabilities, etc. A good example is the availability of the chamber's services to entrepreneurs with various types of disabilities.

In summary, Dr Marciniak explains that while sharing the Nobel Prize winners' observations regarding the impact of institutional inclusiveness on the economic development of countries and the well-being of societies, it is essential to remember that institutional dialogue requires mediation, aggregation, and support from business environment organisations. The legal framework and operational practices of chambers significantly influence the quality of B2A dialogue, economic policies, and business conduct. The institutional inclusiveness test should become one of the most critical tools for assessing whether a country's economy is inclusive or exclusive. Its results also partially explain the often negative perception and distance that entrepreneurs, particularly SMEs, have towards various types of BEOs.

3. Session No. 3

In the third session, a lecture *UK chambers of commerce, focusing on new challenges and old problems* was delivered by Professor Robert J. Bennett,

MA, PhD, FBA, from the University of Cambridge, UK, a distinguished researcher and expert on the functioning of chambers of commerce worldwide.

Professor Bennett provided a thorough overview of the current state of UK chambers of commerce, which operate as voluntary private-law bodies without dedicated government support or compulsory membership. He began by contextualising their structure. He explained that British Chambers of Commerce operate as independent limited liability companies, and many of them face the risk of insolvency. At the national level, the British Chambers of Commerce (BCC) serves as the national accrediting association for 51 local entities. Membership data showed that the majority are small and medium-sized companies (80%), although political weight often favours larger ones (over 50 employees), influencing advocacy priorities.

Professor Bennett traced government funding trends for chambers of commerce, from playing a minor role before the 1980s to a peak of 40–80% of chamber income under the Thatcher/Major (1979–1997) and Blair/Brown (1997–2010) governments. He explained that funding then shifted toward contracts for services like workforce development and exports, before declining after 2010 under Conservative governments. Under the new Labour government led by Starmer (elected 2024), overall funding has remained stable. However, it still faces targeted cuts—particularly in workforce programmes and international trade support—while shifting toward direct assistance for firms and online services, which reduces the chambers' intermediary role.

He illustrated vulnerabilities with the fascinating Manchester case. Once a top-five chamber (5,000 members in 2018), it overinvested in "ChamberSpace", a flexible office initiative in its historic 1780s building, funded partly by city loans. Initial success (opened in 2017, expanded in 2019) faltered amid pandemic-induced remote work and competition (e.g., the WeWork collapse). By 2023, annual losses reached £800,000, leading to voluntary administration in August 2024, asset sales to a new entity (Manchester Chamber of Commerce 2025 Ltd.), staff reductions (from 50 to 37), and CEO resignation. Membership dropped to 4,000, amid broader pandemic-related declines. Professor Bennett noted political dynamics: Labour mayor Andy Burnham's pro-business stance contrasts with Starmer's anti-business policies, potentially aiding recovery.

Broader challenges include adapting to online working—which questions the value of physical presence—and the "traps" of government

partnerships, such as diverting resources, confusing funding sources, and risking brand damage from misaligned programmes. Professor Bennett likened chamber management to “filling a bath with the plug out”, a process that requires constant adaptation. He recommended diversified revenue streams, agile responses to economic shifts, and cautious political engagement to sustain core services such as lobbying, networking, and export documentation. In his conclusions, he warned of high risks in voluntary systems, exacerbated by economic instability, urging resilience through innovation.

4. Junior Researchers Session

This session featured presentations by early-career scholars, doctoral candidates, and students. All were characterised by high scientific quality, a well-founded review of the relevant literature and sources, significant topics, and the use of up-to-date data. They not only addressed issues specific to countries largely unknown in the literature, but also placed them in a broader international context, including the war in Ukraine and FinTech regulation, reflecting current and hot topics in research by experts in law, economics, IB, international relations, and politics. By integrating emerging voices into the programme, the session not only enriched the overall academic discussion with innovative perspectives and younger-generation insights but also contributed to the development of a new group of researchers in this specialised field. These types of panels are a regular component of our conference series. They provide a platform for young researchers to present their latest research on chambers of commerce and related institutional issues.

The first presentation, *Chambers of Commerce in the Baltic States, Poland and Belarus. Current status. Comparative study*, was given by Jonas Pupius, PhD candidate from Lithuanian Centre for Social Sciences, with the support of Dr Piotr Marciniak, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, co-author of this research.

Mr Pupius and Dr Marciniak opened their presentation by underscoring a significant gap in the existing literature: to date, no academic research has systematically examined the institutional frameworks and operations of chambers of commerce in the Baltic states and Belarus. The selection of neighbouring countries in the Central and Eastern

European region, where political and economic transformations have taken different paths since the turn of the 1980s and 1990s, provided the basis for observations on the varying evolution of chambers of commerce and the conditions for conducting business in these post-socialist countries. As a result of political changes, Estonia, Latvia, Lithuania and Poland joined the EU, and their chambers of commerce systems were based on voluntary membership. In contrast, the foundations of the chambers and the structure of Belarusian enterprises retained elements characteristic of a centrally planned economy. Due to significant differences in size, population, number of enterprises, and GDP among the countries studied, the analysis was based on economic indicators recalculated per capita and per area. This created a common framework for comparing the chambers' operating conditions in the realities of the large Polish economy versus those of the smaller Baltic states and Belarus.

Mr Pupius then described the history and current structure of Baltic chambers of commerce, which operate as voluntary private law organisations focusing on advocacy, exports, and competitiveness. The single national chamber model is in place in Latvia, Estonia, and Belarus. There are regional chambers in Lithuania that are the members of the national organisation. In Poland, the ecosystem is much more complex and fragmented: 447 private-law sectoral or local chambers, two public-law chambers, and the Polish Chamber of Commerce (in which membership of the chambers is optional, meaning it therefore does not function as an umbrella organization). Membership data (as of August 2025) showed that across the analysed countries, chamber membership generally ranges from 1% to 2%. Latvia is an exception, with a membership rate of 8.5%. In Belarus, in contrast, business activities must be registered in the national chamber (the BelCCI, which operates under state supervision). However, companies may choose whether to pursue full membership, which grants voting rights but requires additional fees (only 2.1% have full membership). Funding is based on contributions, services, grants, and income from real estate and other business activities. Activities include lobbying, training, networking, and support for foreign trade. Relations with the authorities vary. The Baltic and Polish chambers of commerce have similarly regulated formal relationships with public authorities. However, these do not ensure effective B2A dialogue, in which the chambers' positions are weak. The Belarusian chamber remains under state control, with government representatives

serving on its board. It primarily focuses on providing information on business operations and supporting foreign trade, including exports and imports.

The study revealed low levels of membership, resources, and activity in chambers (under the Anglo-Saxon model) across the four EU countries analysed, resulting in limited influence on public policy. The Belarusian chamber, in turn, specialises in export and foreign investment activities. Remaining under significant state control and membership rules, it shall be classified under the mixed-administrative model. The discussion led to the conclusion that the lack of strong, inclusive chambers of commerce representing businesses of all sizes undermines national economic competitiveness and innovation, especially in comparison to international corporations. The results indicated the need for further research and for exploring paths to develop the chamber ecosystem, particularly in terms of their tasks, adaptation to market changes, the courage to challenge incompetent economic policies, and support for SMEs. The shared history of neighbours was emphasised, fostering expanded cross-border cooperation and mutual learning.

Ms Agnieszka Stankiewicz, a PhD candidate at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw, Poland, gave a presentation entitled *The system of chambers of commerce in Ukraine and Chambers' position in BEO's ecosystem*.

Ms Stankiewicz discussed the Ukrainian system of chambers of commerce from the broader business environment organisations (BEO) ecosystem perspective. In particular, she focused on the extraordinary wartime conditions since the unprecedented Russian invasion in 2022. She described the structure of the Ukrainian National Chamber of Commerce and Industry (UCCI) and its cooperating regional chambers, which operate with voluntary membership but carry out public tasks such as certification. Historically rooted in Soviet models, post-independence reforms were aimed at EU alignment; however, fragmentation persists, with overlapping BEOs (e.g., unions and associations). The UCCI has 70 representatives in 56 countries and has signed 174 international cooperation agreements with foreign organizations. The UCCI is the founder and coordinator of 45 bilateral business councils, a priority in times of instability. She then described the Kyiv Chamber of Commerce and Industry (KCCI), which remains the main regional chamber in Ukraine. It also represents a high level

of internationalization. Currently, the chamber system has approximately 8,000 members.

Ms Stankiewicz went on to present and analyse key functions of Ukrainian chambers, including advocacy, export promotion, and dispute resolution, which amplified the special and unique role in turbulent times of war and related crises. She emphasized that the chambers, inter alia, facilitate damage registration via the Register of Damages for Ukraine (RD4U), which supports compensation claims. She detailed the wartime adaptations, including virtual services, humanitarian aid coordination, and international partnerships (e.g., with Eurochambres), positioning chambers as resilience hubs. In the BEO ecosystem, they act as intermediaries, bridging SMEs and other business entities with the governmental bodies, but they face challenges such as resource shortages, geopolitical isolation, and low trust. At the same time, the way in which business environment organisations in Ukraine can adapt to new, extreme geopolitical conditions should be recognised, as they attempt to play a crucial role that goes far beyond basic support for business and entrepreneurs.

Using a dataset on membership and several groups of activities, she compared Ukraine with its neighbours, identifying specific features, e.g., a less centralised model than in Belarus and a more crisis-oriented approach than in Poland. Her key recommendations included increased EU funding to support Ukraine's system of chambers, digital platforms to promote inclusivity, and global support for reconstruction. Her conclusions emphasised the chambers' pivotal role in economic recovery and highlighted the need for research on post-conflict models to strengthen BEO ecosystems.

The last presentation, entitled *Chambers as Co-Regulatory Intermediaries for FinTech SMEs: Translating the EU AI Act and GDPR into Practical Compliance*, was delivered by Mr Ravan Mansurov, an MA student representing the Faculty of Law at the University of Vilnius.

Mr Mansurov examined chambers of commerce as co-regulatory intermediaries for FinTech SMEs navigating EU regulations, and focused on the AI Act (effective 2024) and GDPR (2018). He argued that chambers, as trusted networks, can bridge complex rules and practical needs, especially for resource-limited FinTech companies pursuing AI-driven innovations such as algorithmic trading and data analytics. He outlined a few critical challenges.

Firstly, Mr Mansurov emphasised that the AI Act's risk-based framework requires assessments for high-risk systems. Secondly, the data

protection requirements of the GDPR are too restrictive for small and medium-sized enterprises and expose them to the risk of fines for non-compliance. The chambers may play a significant role here as safety buffers. He suggested that the chambers' roles should also include advisory services, translating legal jargon into practical tools (e.g., compliance checklists, training workshops), advocating for SME-friendly interpretations, and serving as knowledge hubs for best practices. He cited several Lithuanian examples of chambers collaborating with regulators on FinTech sandboxes. He noted that there are specific requirements for effectiveness, such as building partnerships (e.g., with universities), providing digital platforms for resources, and inclusive models that ensure support and participation of SMEs.

Finally, Mr Mansurov recommended a co-regulatory framework in which chambers co-develop guidelines, thereby reducing enforcement burdens. These outcomes highlighted the potential for innovation-friendly ecosystems, and called for research on the impact of implementation and harmonization across the EU.

Conclusions and summary

The 4th Chambers of Commerce International Conference continued the tradition established in prior editions and served as a platform for interdisciplinary dialogue on the role of chambers in supporting businesses amid global transformations. This year's principal objective was to examine institutional diversity within the chamber ecosystem, addressing challenges such as membership decline, regulatory adaptations, political challenges and the integration of new technologies. Building on the 3rd conference's focus on interdisciplinary perspectives, the 2025 edition emphasised comparative research to identify practical challenges for enhancing chambers' effectiveness.

An exciting aspect of the conference agenda was that despite the broad scope of presented research (in line with the study's nature), the vast majority of presentations focused on the problems and crises faced by chambers of commerce across Europe. The cases discussed provided unique, new and interesting analytical data, as well as warnings. They underscored the need for chambers to adapt to digitalisation, geopolitical tensions, and economic inequalities, thereby ensuring they remain vital intermediaries between businesses and

public authorities. The event highlighted the urgent need to rethink chamber models to foster sustainable economic support, with recommendations for policy reforms, improved membership engagement, and cross-border learning.

Key outcomes included calls for greater decentralisation, knowledge sharing, and international collaboration to strengthen chambers' resilience. The speakers indicated possible directions for change and systemic (political) reforms to prevent stagnation and increase chambers' contributions to economic stability. Economic processes and relationships are not one-dimensional: each country is unique and requires an individual approach. However, solutions that work in a given situation can provide knowledge and inspiration for other countries.

To briefly sum up all sessions, it should be emphasised that:

1. Chambers of commerce currently operate, like many other entities, in a legally and economically complex business environment.
2. They face numerous organisational constraints.
3. Central, regional and local governments do not always appreciate the role and importance of chambers in shaping civil society and economic self-government.
4. Their situation is also influenced by external political and economic tensions and threats, such as wars, national and international regulations, globalization and other disruptions affecting the condition of companies and the formal and legal conditions for the operation of chambers.
5. Paradoxically, chambers can adapt flexibly to a changing environment and provide business services that governments at various levels are unable to deliver.
6. This is undoubtedly an argument in favour of their development and support, including from public funds.

In conclusion, the conference co-organisers—Tomasz Dorożyński, Ivan Medina, and Piotr Marciniak—extended their sincere gratitude to all participants for their insightful presentations, active engagement, and stimulating discussions. They underscored the value of the series' annual format in fostering the growth of the Chambers of Commerce International Research Group. The organizers warmly invited all participants to join and contribute to the conference's interdisciplinary research endeavours. They also announced that the fifth edition is tentatively scheduled for November 2026 to be held on-site in Barcelona Spain. This selection aligns with the international scope of the

study. It represents another step towards strengthening the European network of academics and practitioners involved in research on business environment institutions, with a particular focus on chambers of commerce.

*Tomasz Doroczyński**

*Piotr Marciniak***

*Iván Medina****

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.1.53.12>

* University of Lodz, Poland | Uniwersytet Łódzki, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-3625-0354>, e-mail: tomasz.dorozynski@uni.lodz.pl.

** Institute of Law Studies, Polish Academy of Science, Poland | Instytut Nauk Prawnych PAN, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4201-9311>, e-mail: p.marciniak@inp.pan.pl.

*** University of Valencia, Spain | Uniwersytet w Walencji, Hiszpania, <https://orcid.org/0000-0001-6421-3716>, e-mail: Ivan.Meedina@uv.es.

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9 772300 393601 0 1