



# Studia Prawa Publicznego

2026 • NR 2 (54)



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<sup>a</sup> 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 Krzyško

### **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 2 (54)

UNIwersytet  
IM. ADAMA MICKIEWICZA  
W POZNANIU



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. 12,50. Ark. druk. 13,625  
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

RADOSŁAW MĘDRZYCKI, <i>Rola prawa w zapewnianiu dostępności informacyjno-komunikacyjnej – wybrane zagadnienia</i> .....	9
MARTYNA KACZMARCZYK, <i>Iluzja kontroli: czy Human-in-the-Loop spełnia wymogi realnego nadzoru człowieka w świetle prawa UE?</i> .....	27
ANNA HERNACKA-JANIKOWSKA, <i>Niszczanie plakatów wyborczych: analiza prawnokarna i kryminologiczna z uwzględnieniem rozwiązań prawnych wybranych państw</i> .....	45
AGATA PYRZYŃSKA, <i>Zgromadzenia na terenie uczelni. Uwagi na tle Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> .....	73
DAMIAN KAZIMIERSKI, WŁADYSŁAW WARDECKI, <i>Status studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia w świetle prawa ubezpieczeń społecznych. Perspektywa zlecniodawcy oraz zleceniobiorcy</i> .....	93
MATEDUSZ ŁUKASZCZYK, <i>Zasada dobrowolności stosowania normy technicznej w polskim systemie prawa – geneza, historia, współczesność</i> .....	121

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

KRZYSZTOF KSIĘSKI, <i>Inicjatywa lokalna jako jedna z prawnych form partycypacji społecznej na przykładzie Miasta Lublin</i> .....	165
--	-----

## III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Piotr Szudejko, <i>Wokół prawa do śmierci</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	187
---	-----

### Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Nimrod Muhumuza, <i>Children's rights and climate action: Assessing the suitability of South Africa's domestic normative framework</i> (Prawa dzieci a działania klimatyczne. Ocena adekwatności krajowych ram normatywnych Re-	
---	--

publiki Południowej Afryki), „African Human Rights Law Journal” 2026, vol. 26, no. 1 (opr. ANNA DĄBROWSKA) .....	202
Joe Tomlinson, <i>The Social Side of Fair Process</i> (Społeczny wymiar uczciwego postępowania), „Current Legal Problems” 2025, vol. 78 (opr. MONIKA KĘPA) .....	209

#### **IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE**

Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Małoletni przedsiębiorcy w Polsce i Niemczech. Dwa porządki prawne, trzy perspektywy: prawo gospodarcze, prawo pracy, prawo finansowe. Poznań, 7 maja 2026 r. (opr. HANNA WOLSKA, OLGA ZINKIEWICZ-BĘDŹMIROWSKA) .....	213
--	-----

# TABLE OF CONTENTS

## I. PAPERS

RADOSŁAW MĘDRZYCKI, <i>The Role of Law in Ensuring Information and Communication Accessibility – Selected Issues</i> .....	9
MARTYNA KACZMARCZYK, <i>Illusion of Control: Does Human-in-the-Loop Meet the Requirements of Genuine Human Oversight under EU Law?</i> .....	27
ANNA HERNACKA-JANIKOWSKA, <i>Destruction of Election Posters: The Legal and Criminological Analysis, Taking into Account Legal Solutions in Selected Countries</i> ..	45
AGATA PYRZYSKA, <i>Assemblies on University Premises: Comments in the Light of the Act of July 2018 Law on Higher Education and Science</i> .....	73
DAMIAN KAZIMIERSKI, WŁADYSŁAW WARDECKI, <i>The Status of Students Employed Under a Contract for Services Under Social Security Law: The Perspectives of the Client and the Contractor</i> .....	93
MATEUSZ ŁUKASZCZYK, <i>The Principle of Voluntary Application of Standards in the Polish Legal System – Origins, History, and the Present Day</i> .....	121

## II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

KRZYSZTOW KSIĘSKI, <i>Local Initiative as One of the Legal Forms of Social Participation – The Example of the City of Lublin</i> .....	165
--	-----

## III. LITERATURE REVIEW

### Review of Polish literature

Piotr Szudejko, <i>Wokół prawa do śmierci</i> , Series: Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA) .....	187
---	-----

### Review of foreign law journals

Nimrod Muhumuza, <i>Children's rights and climate action: Assessing the suitability of South Africa's domestic normative framework</i> , "African Human Rights Law Journal" 2026, vol. 26, no. 1 (by ANNA DĄBROWSKA) .....	202
--	-----

Joe Tomlinson, <i>The Social Side of Fair Process</i> , "Current Legal Problems" 2025, vol. 78 (by MONIKA KĘPA) .....	209
---	-----

#### **IV. REPORTS AND INFORMATIONS**

Report on the International Scientific Conference "Minor Entrepreneurs in Poland and Germany. Two Legal Orders, Three Perspectives: Business Law, Labor Law, Financial Law", Poznań, 7 May 2026 (by HANNA WOLSKA, OLGA ZINKIEWICZ-BĘDŹMIROWSKA) .....	213
---	-----

# I. ARTYKUŁY

Radosław Mędrzycki\*

## Rola prawa w zapewnianiu dostępności informacyjno-komunikacyjnej – wybrane zagadnienia<sup>1</sup>

### The Role of Law in Ensuring Information and Communication Accessibility – Selected Issues

**Abstract.** This article attempts to demonstrate the primary role of the law in ensuring information and communication accessibility for people with disabilities in a democratic state governed by the rule of law. Information and communication accessibility is – alongside architectural accessibility and digital accessibility – one of the types of accessibility recognized under Polish law. In pursuit of the primary research objective, an attempt was made to identify the main sources of law governing accessibility at the international, supranational, and – most importantly – national levels. The issue at hand was addressed primarily from the perspective of administrative law, as it is administrative regulations that directly influence how public administration in Poland functions. The principles of promoting the common good and the administration’s obligation to comply with the law were also characterized as key general issues that influence the assurance of information and communication accessibility, albeit in a general way.

The study employs a legal-dogmatic approach. The work is divided into five sections, titled as follows: Introduction; The axiological framework for ensuring accessibility; Primary legal sources governing accessibility; Selected determinants of information and communication accessibility; Conclusion and

---

\* Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland | Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-9407-4881>, e-mail: [medrzycki@uksw.edu.pl](mailto:medrzycki@uksw.edu.pl).

<sup>1</sup> Tekst stanowi poszerzoną i dostosowaną do wymogów redakcyjnych wersję wystąpienia zaprezentowanego na IV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Niepełnosprawność – zadanie czy wyzwanie we współczesnym świecie?”, która odbyła się 25 XI 2024 r. na UKSW w Warszawie.

recommendations. The analysis confirms that the law is undeniably one of the key factors in the implementation of accessibility solutions within the Polish public administration. An attempt was made to demonstrate the impact of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and EU regulations on Polish law within the historical process of transforming Polish law. An important conclusion of the study is the finding that the values underlying accessibility, such as solidarity, do not constitute a sufficient legal basis for making public administration more accessible without specific legal solutions. Attention is also drawn to non-legal aspects, which, together with the law, ultimately shape accessibility in public administration.

**Keywords:** accessibility – disability – law – AAC – administration

## Wprowadzenie

Jak trafnie stwierdza P. Wilczyński: „Służba prawa administracyjnego wobec człowieka w jego osobowym i wspólnotowym wymiarze wydaje się na tle postanowień Konstytucji RP<sup>2</sup> aksjomatem. Niemniej, aby prawo administracyjne faktycznie posiadało taki charakter, zaistnieć musi zarówno szereg okoliczności związanych bezpośrednio z tym prawem, jak i dotyczących się całego systemu, które sprawią, że służba ta nie będzie jedynie deklaracją ustawy zasadniczej, ale stanie się elementem otaczającej nas rzeczywistości”<sup>3</sup>. Założyć tu trzeba, że jedynym z ważnych przejawów służebnej względem człowieka roli prawa są regulacje związane z zapewnieniem dostępności informacyjno-komunikacyjnej osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym osobom z niepełnosprawnościami. To prawo – mówiąc najprościej – pozwala podmiotom administrującym realizować w bezpośredni sposób wartości wyróżnione ze względu na dobro wspólne<sup>4</sup>. Dobro wspólne – dodajmy – wyłącznie w optyce klasycznej, nigdy zaś etatystycznej<sup>5</sup>. Z drugiej jednak strony nie można zapominać o ważnej konstatacji koryfeusza nauki administracji Franciszka Longchamps, który wskazywał, że administracja (organizacja) to „układ

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

<sup>3</sup> P. Wilczyński, *Atrybuty służebnej funkcji prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa–Łódź 2022, s. 63.

<sup>4</sup> Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 52.

<sup>5</sup> Szerzej: M. Piechowak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012 oraz I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3.

normatywny zanurzony w rzeczywistości”<sup>6</sup>. Układ normatywny pozwala na powtarzalność, przewidywalność działań administracji, ale także na bezpieczeństwo administrowanych. Jest również ważny z innego, często nie zawsze dostrzegalnego powodu. Pozwala na wczesną konstatację, że w porządku prawnym brakuje jakiegoś istotnego elementu, który pozwalałby na realizację celów, a czasem po prostu rozwiązywałby palące problemy społeczne. Niemniej samo prawo, choć stanowiące właściwie jedyną podstawę działań administracji, nie stanowi o pełnym jej obrazie. Rzeczywistość jest bowiem kształtowana o wiele większą liczbą czynników niż wyłącznie prawem. Z punktu widzenia administracji w demokratycznym państwie prawnym to jednak właśnie prawo stanowić powinno nieodłączny element kształtowania rzeczywistości.

Celem artykułu – poprzez odwołanie się zarówno do fundamentalnych zasad prawnych, jak i do poszczególnych rozwiązań o charakterze szczegółowym – jest wykazanie prymarnej roli prawa w zapewnianiu dostępności informacyjno-komunikacyjnej dla osób ze szczególnymi potrzebami. Ze względu na tematykę opracowania zastosowano metodę dogmatyczną. Jednak nie uciekając od pozostałych elementów wpływu na rzeczywistość, zasygnalizowano skalę zmian, jaka dokonała się po wprowadzeniu tzw. prawa dostępnościowego w Polsce, czyli po 2019 r.

## 1. Aksjologiczne ramy zapewniania dostępności

Fundamentami współczesnych demokratycznych państw prawnych są ich zasady i prawa człowieka. I chociaż trudno jednoznacznie dokonywać hierarchizacji zasad i wartości za nimi się kryjących, to bez wątpienia można próbować wyróżnić te z nich, które są charakterystyczne dla administracji publicznej niezależnie od okoliczności faktycznych i których nie można pominąć w jej działalności. Należy w tym względzie wymienić zasady realizacji dobra wspólnego i prawnej legitymizacji działania organów administracji publicznej<sup>7</sup>. Obie w wyraźny sposób wynikają kolejno z art. 1 i art. 7 Konstytucji RP. To oczywiście

---

<sup>6</sup> Cytat ten podano na zewnętrznej okładce (obwolicie) numeru 2 czasopisma „Przeгляд Prawa i Administracji” 1972. Zob. więcej w dziele: F. Longchamps, *Zalożenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint) lub oryginał z 1949 (wskutek interwencji cenzury pozostały w niewielu egzemplarzach).

<sup>7</sup> Z. Cieślak, op. cit., s. 59–60.

nie wszystkie zasady podstawowe, jednak celowo przy omawianiu roli prawa w kontekście dostępności zwrócono na nie szczególną uwagę<sup>8</sup>. Dostępność realizuje także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji wyrażone w art. 32 Konstytucji RP. Wraz z godnością człowieka – jak stwierdza E. Cała-Wacinkiewicz – stanowią one „aksjologiczną triadę prawno-człowieczych wartości”, która „musi zostać uznana za swoiste wprowadzenia kategorii dostępności, zarówno do toczącego się dyskursu prawnego, jak i szerzej – społecznego. Społeczne uwarunkowania dostępności *in genere* determinują jej prawną istotę”<sup>9</sup>.

Z kolei dostępność informacyjno-komunikacyjna pozwala również realizować wiele praw człowieka i obywatela, w tym prawo dostępu do informacji publicznej oraz jawności działania organów administracji publicznej, które zostały wyrażone w art. 61 Konstytucji RP<sup>10</sup>. Nie da się bowiem zrealizować konstytucyjnego prawa, jeżeli przekazywana informacja będzie niedostępna. Nie chodzi zatem o jakiegokolwiek udostępnienie informacji, ale o udostępnienie jej w taki sposób, aby mogły skorzystać z niej osoby ze szczególnymi potrzebami. Brak dostępności wynikać może przykładowo z dokumentu przekazywanego w formie stanowiącej barierę w jego zrozumieniu. Rolą zapewnienia dostępności jest zrealizowanie postulatu równości szans. Korzystanie z prawa winno odbywać się na zasadzie równości z innymi osobami, przy czym w zakresie zapewniania dostępności można z jednej strony stosować tzw. akcje afirmatywne (dyskryminacja pozytywna) prowadzące do wyrównywania szans lub z drugiej strony – od początku projektować przestrzeń informacyjno-komunikacyjną (dokumenty, formularze etc.) w taki sposób, aby była pozbawiona barier.

Administracja publiczna ma bezpośrednio realizować dobro wspólne. Jest zatem zobowiązana do tego, aby dostrzegać każdego człowieka z jego potrzebami, trudnościami, z jakimi spotyka się lub może spotkać w swoim życiu, i być mu pomocna, służebna. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest stwierdzenie, że samo słowo „administracja” pochodzi właśnie od łacińskiego słowa *ministrare* wykładanego zwykle

---

<sup>8</sup> Zob. również: R. Mędrzycki, *Dostępność informacyjno-komunikacyjna w świetle przepisów prawa administracyjnego*, Warszawa 2024, s. 89 i n.

<sup>9</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, *Od konstytucyjnie wywodzonej dostępności w stronę prawa do dostępności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6(76), s. 166–167, 171.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 II 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 1930/22, LEX nr 3523208.

jako służba<sup>11</sup>. Administracja publiczna jest służbą społeczeństwu, a to składa się z różnych jednostek: osób, które są w pełni sprawne, takich, które zostały dotknięte niepełnosprawnością, albo takich, które jedynie sytuacyjnie, ze względu na napotkaną barierę, wymagają wsparcia. To ostatecznie rozumienie sytuacji wymagających dostępności stało się podstawą wyróżnienia kategorii „osób ze specjalnymi potrzebami”. Mogą być to zatem zarówno osoby z niepełnosprawnościami, jak i takie, które znalazły się w pewnych okolicznościach wymagających dostępności. Zwykle wskazuje się tu przykładowo na osobę z wózkiem dziecięcym, która musi dostać się do metra i musi w tym celu poruszać się windą, podróżnego z ciężką walizką, który również musi skorzystać z windy, czy obcokrajowca, który ze względu na barierę językową potrzebuje uproszczonych formularzy urzędowych, komunikatów w prostym języku lub wręcz napisanych tekstem łatwym do czytania i zrozumienia (ETR, ang. *easy to read*)<sup>12</sup>. Grupa osób ze szczególnymi potrzebami obejmuje również te osoby, które nie potrafią komunikować się w sposób tradycyjny, werbalny. Zwykliśmy kategoryzować osoby z niepełnosprawnościami na te, które mają problemy z poruszaniem się, osoby z trudnościami intelektualnymi, osoby Głuche oraz osoby z dysfunkcjami wzroku. Ten podział nie jest zupełny, pomija niepełnosprawności sprzężone, ma raczej oddać powszechne, ogólne zapatrywanie na grupy osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem zdarza się, że pomijamy grupę osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Jest to zróżnicowana grupa osób, których problemy mogą być wynikiem chorób neurodegeneracyjnych, chorób naczyniowo-mózgowych, urazów mechanicznych lub niepełnosprawności od urodzenia. To dla tych osób szczególnie ważna jest komunikacja alternatywna i wspomagająca (AAC, ang. *augmentative and alternative communication*), dzięki której mogą komunikować się z otoczeniem, w tym załatwić swoje sprawy na zasadzie równości z innymi osobami<sup>13</sup>. Rozumienie Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego i administracji publicznej jako tej,

<sup>11</sup> *Prawo administracyjne. Pytania i odpowiedzi*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2024, s. 25–26.

<sup>12</sup> O. Nowotny-Czupryna, *Powszechna pułapka myślenia: określenia „osoba ze szczególnymi potrzebami” i „osoba z niepełnosprawnością” są tożsame*, w: *Działania na rzecz poprawy jakości życia osób ze specjalnymi potrzebami*, pod red. eadem, Dąbrowa Górnicza 2024, s. 13–22.

<sup>13</sup> *Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się). Opracowany w ramach projektu: Elementarz AAC – urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się POWR.04.03.00-00-0131/18, 2022*, <https://wydzialy.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/10/2022/12/>

która ma to dobro w sposób bezpośredni realizować, oznacza, mówiąc najprościej, konieczność dostrzegania potrzeb różnych osób, w tym z niepełnosprawnościami (inkluzywność państwa).

Drugą z fundamentalnych zasad funkcjonowania współczesnej administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym jest zasada związania administracji prawem. Zwykle, kiedy mówi się bądź pisze o tej zasadzie, powołuje się na art. 7 Konstytucji RP, w którym zapisano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, upraszczając, że administracja publiczna może robić tylko to, na co prawo zezwala, a człowiek może robić wszystko to, czego prawo mu nie zakazuje<sup>14</sup>. Dla administracji publicznej zatem prawo stanowi z jednej strony katalizator do działania, z drugiej zaś widoczną barierę dla pokusy wszechwładzy, braku respektowania praw człowieka, działania pozaprawnego. Jednocześnie świadczy o tym, że administracja publiczna, jeżeli ma zapewniać dostępność, powinna być wyposażona w odpowiednie podstawy prawne. Oczywiście, powinności administracji publicznej w zakresie dostępności można próbować wywodzić z aksjologii prawnej i poszczególnych unormowań aktów międzynarodowych, ale podejście takie, chociaż niezwykle kuszące, w codziennej pracy urzędników nie będzie raczej stosowane. Urzędnicy oczekują bowiem konkretnych, często określonych w prawie wewnętrznym, zwykle to im najbliższych norm prawnych, które w sposób oczywisty wskażą im drogę postępowania na co dzień. A zatem w hierarchii źródeł prawa wielokrotnie dla urzędników państwowych czy pracowników samorządowych to właśnie jasno określone normy ustawowe, rozporządzeń czy wręcz oparte na nich, ale już bardzo uszczegółowione prawo o charakterze wewnętrznym są pożądanymi elementem ich codziennego postępowania. W przypadku prawa o charakterze wewnętrznym dochodzi wręcz do swoistego odwrócenia hierarchii źródeł prawa. Hierarchia ta oddana metaforycznie jako piramida, na wierzchołku której znajduje się akt najważniejszy – konstytucja i kolejno unormowania międzynarodowe, unijne, ustawowe itd., zostaje odwrócona, tak że to akty o charakterze wewnętrznym stają się tymi „najważniejszymi” w pracy administracji unormowaniami. A więc tę piramidę zaczyna wieńczyć regulamin, zarządzenie kierownika czy nawet, w bardzo

---

MODEL-REALIZACJI-USLUG-PUBLICZNYCH-DLA-OSOB-Z-TRUDNOSCAMI-W-KOMUNIKOWANIU-SIE\_0.pdf (dostęp: 18 IV 2026).

<sup>14</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji, w: Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 31.

szerokim wyobrażeniu o źródle prawa, polecenie służbowe przełożonego<sup>15</sup>. Normy prawa międzynarodowego, normy unijne – jak pokażą poniższe rozważania – mogą być traktowane jak ważne impulsy regulacyjne, jednak to prawo krajowe będzie decydowało o bezpośrednich zmianach w relacjach między administracją i interesantami.

## 2. Podstawowe źródła prawa zapewniania dostępności

Przechodząc do konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących dostępności, w artykule – ze względu na ramy tej formy – skupiono się wyłącznie na dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Dostępność ta występuje w aktach prawa polskiego obok dostępności architektonicznej oraz dostępności cyfrowej. Mówiąc bardzo ogólnie: pierwsza odnosi się do takiego projektowania (uniwersalne projektowanie) lub usuwania barier w przestrzeni (racjonalne usprawnienia), aby na zasadach równości mogły korzystać z niej wszystkie osoby, druga – do takich samych działań w zakresie treści cyfrowych. Dostępność informacyjno-komunikacyjna (o czym szerzej poniżej) umożliwia skorzystanie na zasadzie równości z innymi osobami z informacji lub skomunikowanie się. W literaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym zapewnienie dostępności jest możliwe bardzo często wyłącznie wtedy, gdy weźmie się pod uwagę i zrealizuje standardy dostępności każdego z tych rodzajów, nie tylko dostępności informacyjno-komunikacyjnej<sup>16</sup>, jednak w celach naukowych czy dydaktycznych można dokonywać delimitacji przedmiotu badawczego. Podejście uznające wagę każdego z typów dostępności nazywam holistycznym i jest ono zgodne z duchem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.<sup>17</sup>, która stanowi podstawowy akt prawny o charakterze międzynarodowym służący zapewnianiu dostępności, w tym dostępności informacyjno-komunikacyjnej (zob. art. 9 Konwencji). Przepisy Konwencji, ratyfikowane przez Polskę w 2012 r., musiały zostać uszczegółowione w krajowym porządku

<sup>15</sup> Jest zatem dalekowzrocznością twórców Konstytucji RP z 1997 r., iż powiązali hierarchicznie źródła prawa, przez co nawet w zakresie codziennego, operacyjnego „odwrócenia” piramidy źródeł prawa dzięki temu hierarchicznemu wiązaniu pozostają one odwrócone wyłącznie swoiście.

<sup>16</sup> R. Mędrzycki, *Dostępność informacyjno-komunikacyjna...*, s. 17; idem, *Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 60, s. 293.

<sup>17</sup> Dz.U. 2012, poz. 1169, dalej „Konwencja”.

prawnym – był to warunek konieczny, jeśli jako państwo chcieliśmy traktować prawo jako stanowiące realną podstawę działalności aparatu urzędniczego. Taki pogląd widać wyraźnie w literaturze przedmiotu, w której wyrażano oczekiwania co do realnego stosowania Konwencji<sup>18</sup>. Ten ONZ-owski akt jest zatem nie do przecenienia, jeżeli chodzi o źródła dostępności – jak żaden wcześniejszy dokument w tak oczywisty sposób normuje kwestie dostępności. Wystarczy wspomnieć, że po raz pierwszy tak kompleksowo uregulowano tę kwestię w odrębnym artykule (9), chociaż sama dostępność jest wyrażona również w innych przepisach tego aktu międzynarodowego. Traktowanie Konwencji jako impulsu dla krajowych i unijnych regulacji w zakresie dostępności jest obecne w literaturze<sup>19</sup> – należy w pełni zgodzić się z tą optyką. W prawie krajowym szczegółowe wymogi co do dostępności informacyjno-komunikacyjnej uregulowane zostały Ustawą z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>20</sup>. Ustawa ta była znacząco motywowana ratyfikacją przez Polskę Konwencji. Również pewnego oddziaływania Konwencji (choć przed jej ratyfikacją przez Polskę) upatrywać można w przyjęciu Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>21</sup>, na co wskazuje wprost uzasadnienie do projektu tego aktu prawnego<sup>22</sup>.

W zakresie rozwoju prawa dostępnościowego w Polsce znaczącą rolę odegrała Unia Europejska. Stała się ona bowiem w 2011 r. stroną Konwencji, co oznaczało, że mogła opierać swoje prawo pochodne, jak dyrektywy czy rozporządzenia, na wyrażonych w akcie ONZ postanowieniach i w ten sposób sprawiać, że konieczne stało się wtórne stosowanie postanowień Konwencji w porządkach prawnych państw członkowskich. Dzieje się tak przez mechanizmy harmonizacji i unifikacji. Rozporządzenia unijne stosowane są bezpośrednio w prawie krajowym państw członkowskich, a więc unifikują porządki krajowe – są one takie same w przedmiocie objętym regulacją. Dyrektywy z kolei

<sup>18</sup> *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, pod red. A. Błaszczak, Warszawa 2012.

<sup>19</sup> A. Drabarz, *Harmonising Accessibility In The Eu Single Market: Challenges For Making The European Accessibility Act Work*, „Review of European and Comparative Law” 2020, t. 43, nr 4, s. 83 i n.; K. Roszewska, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 12, s. 19 i n.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1411 ze zm., dalej „u.z.d.”.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 20 ze zm.

<sup>22</sup> Uzasadnienie – druk sejmowy nr 4324/VI. kad. Sejmu, pkt 2.1.

wymagają transpozycji do porządków krajowych i stanowią przyczynek do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich.

Aktami prawnymi, które zostały wprost oparte na prawie unijnym<sup>23</sup> i stanowią wyraz prawnej implementacji prawa unijnego, są dwie Ustawy: z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>24</sup> oraz z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów przez podmioty gospodarcze<sup>25</sup>. Ustawodawca, przyjmując u.z.s.w., stworzył ostatecznie układ trzech aktów prawnych obejmujący zobowiązania podmiotów publicznych i prywatnych. Bez przedmiotowej ustawy bowiem obowiązki zapewniania dostępności informacyjno-komunikacyjnej zasadniczo obciążały administrację publiczną, ewentualnie podmioty, które na jej rzecz realizowały zadania publiczne, a w zakresie dostępności cyfrowej – pewną grupę organizacji pozarządowych. Chociaż zapewnienie dostępności informacyjno-komunikacyjnej nie było wyłącznie obowiązkiem administracji publicznej (np. regulacje dotyczące dostępności opakowań na leki, programów telewizyjnych czy prawa telekomunikacyjnego<sup>26</sup>), to u.z.s.w. w wyraźny sposób poszerza krąg podmiotów objętych obowiązkami dostępnościowymi i przenosi te obowiązki na sektor przedsiębiorców, czyli m.in. producentów, importerów i usługodawców.

Przedmiotem oddzielnych badań, istotnych z punktu widzenia ustrojowego, może być próba ustalenia, na ile wskazane ustawy tworzą system. Istnieją pewne symptomy takiego stwierdzenia polegające na utworzeniu wspólnego Funduszu Dostępności, zbliżonym regulacjom wnioskowania o dostępność – zwłaszcza w u.z.d. i u.d.c., roli Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – lecz obiektywna odpowiedź na to pytanie wymaga szczegółowych badań.

Czy polska administracja publiczna zmienia się pod wpływem przepisów dostępnościowych? Z punktu widzenia prawnego decydująca w tym względzie jest u.z.d. nakładająca szereg obowiązków na

<sup>23</sup> Kolejno: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 X 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 327 z 2 XII 2016, s. 1–15); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 IV 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz. Urz. UE L 151 z 7 VI 2019, s. 70–115).

<sup>24</sup> D.U. 2023, poz. 1440, dalej „u.d.c.”.

<sup>25</sup> Dz.U. 2024, poz. 731, dalej „u.z.s.w.”.

<sup>26</sup> R. Mędrzycki, *Dostępność informacyjno-komunikacyjna...*, passim.

podmioty publiczne. Już w art. 4 ust. 1 u.z.d. wskazano, że podmiot publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień.

W zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej kluczowym przepisem jest art. 6 pkt 3 u.z.d., ponieważ formułuje on minimalne wymagania dotyczące dostępności. Obowiązki te powinny zostać zrealizowane przez każdy podmiot publiczny, chociaż zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.d. mogą wystąpić w tym zakresie przeszkody, w szczególności o charakterze technicznym i prawnym. Nawet wtedy jednak podmiot zobowiązany jest zapewnić osobie ze szczególnymi potrzebami dostęp alternatywny. Potwierdza to również treść art. 31 ust. 3 u.z.d., określająca skutki braku możliwości zapewnienia dostępności w procedurze wniosku o zapewnienie dostępności.

Zgodnie z kluczowym art. 6 pkt 3 u.z.d. minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej: (a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje, (b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia, (c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania, (d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku. Katalog ten uznać należy jednak za dość minimalny, w niewielkim tylko stopniu uwzględniający potrzeby osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Nie wspomniano również o tak ważnej potrzebie upraszczania komunikatów, informacji (ruch języka prostego).

Wymogi te mają charakter minimalny, co oznacza, że z jednej strony podmiot publiczny może zapewniać dostępność informacyjno-komunikacyjną w większym zakresie, ale z drugiej strony nie przyjmują one postaci standardów, a więc szczegółowych wytycznych, którymi

można byłoby kierować się niczym punktami w „checkliście”. Jednakże należy pamiętać, że standardy muszą być sformułowane w sposób, który pozwala je stosować bez „cienia wątpliwości”. Standaryzacja jest o wiele bardziej widoczna w przypadku obowiązków dotyczących dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych oraz ich elementów (załącznik do ustawy). Tymczasem, mimo istnienia dostępnościowych standardów informatycznych, roczne raporty dostępności nie wskazują spełniania wymogów bez zarzutów. Wystarczy w tym względzie podsumować wyniki raportów dotyczących dostępności cyfrowej<sup>27</sup>. Czy brakuje dobrej woli, zrozumienia, zasobów i środków? Na pewno nie można przecenić wpływu pozaprawnych czynników na rozwój administracji publicznej, także w sferze dostępności. Jeszcze raz należy przypomnieć, że administracja jest układem normatywnym zanurzonym w rzeczywistości. Rzeczywistość pozaprawna jest bardzo ważnym faktorem ostatecznego kształtu, jaki zyska administracja publiczna i czy realizowane będą przez nią nałożone przez prawo obowiązki. Wniosek byłby jednak taki, że nawet istnienie standardów, znacząco precyzujących postępowanie, nie musi automatycznie przekładać się na wzrost poziomu zapewniania dostępności. Normatywizacja standardów – przy poszanowaniu zasady związania administracji prawem – powinna pomóc w osiągnięciu zamierzonego skutku. Być może normatywizacja (istniejących przecież) standardów dotyczących tekstu łatwego do czytania (ETR) przyczyniłaby się do zwiększenia stopnia prawidłowej realizacji wymogu zawarcia informacji o działalności podmiotu publicznego na jego stronie internetowej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że brak standardów pozwala niekiedy na pewną elastyczność działania, zwłaszcza gdy chodzi o rozwiązania kosztowne, ale wyłącznie środowisku o dużej kulturze świadomości potrzeby rozwiązań, a w przypadku dostępności także potrzeby inkluzywności. Nie można przecież zaprzeczyć, że w pracy większości podmiotów publicznych kontakt z osobami ze specjalnymi potrzebami nie będzie codzienny. Wymaga zatem dalekowzroczności potrzeba utrzymywania kompetencji pracowników i infrastruktury stale na odpowiednim poziomie. Może bowiem pojawić się konkurencyjne myślenie o braku sensu utrzymywania czegoś, z czego korzysta się raz na kilka lat, lub o braku sensu pozostawiania w „nieznośnej gotowości”

---

<sup>27</sup> Por. <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/o-monitoringu-dostepnoscicyfrowej> (dostęp: 18 IV 2026).

czy wręcz wydawania pieniędzy na dostępność „dla może kilku osób”. W przypadku braku dostępności konsekwencje będą polegały na naruszeniu dwóch zasad – fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawnego i scharakteryzowanych na początku artykułu. Nie sposób nie wspomnieć także o naruszeniu takich zasad jak solidarność, równość czy wręcz godność człowieka. Brak zapewniania dostępności znajdzie również swój wyraz w łamaniu praw człowieka, np. prawa do informacji.

### **3. Wybrane determinanty zapewniania dostępności informacyjno-komunikacyjnej**

Prawo daje jednak również pewne mechanizmy, które mogą być wykorzystane w celu utrzymania pożądanego stanu dostępności. Warto wskazać w tym względzie na ogromną prawną rolę koordynatora do spraw dostępności.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.z.d. każdy organ władzy publicznej, w tym organ administracji rządowej i samorządowej, organ kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, wyznacza co najmniej jedną osobę pełniącą funkcję koordynatora do spraw dostępności. W sądach powszechnych i powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, mając na uwadze ich strukturę organizacyjną, możliwe jest wyznaczenie wspólnego koordynatora do spraw dostępności, dla więcej niż jednego sądu lub więcej niż jednej jednostki organizacyjnej prokuratury, na podstawie odrębnego porozumienia. W literaturze zwraca się uwagę, że koordynator może być postrzegany jako menadżer i lider zmian<sup>28</sup>. Ustawodawca stawia na transparentność działania koordynatora, ponieważ nakazuje publikację na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej – organu władzy publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej – na jego stronie internetowej, danych kontaktowych koordynatora do spraw dostępności oraz treści planu działania, o którym niżej.

Do zadań koordynatora należy w szczególności: (1) wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez organy władzy publicznej; (2) przygotowanie i koordynacja wdrożenia

---

<sup>28</sup> Autorki badały tę kwestię w odniesieniu do instytucji kultury: A. Pluszyńska, A. Konior, *Accessibility Coordinator: Manager and Leader of Change*, „Krakow Review of Economics and Management. Zeszyty Naukowe” 2026, nr 1, s. 143 i n. Powołanie koordynatora jest obowiązkowe w odniesieniu do organów wskazanych w art. 14 ust. 1 u.z.d. – por. s. 144.

planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez organ władzy publicznej, zgodnie z minimalnymi wymaganiami dostępności określonymi w ustawie – plan ten obejmuje w szczególności analizę stanu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez organ władzy publicznej, oraz planowane działania w zakresie poprawy realizacji zadań w zakresie dostępności przez ten podmiot; (3) monitorowanie działalności organu władzy publicznej w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Z punktu widzenia osoby ze szczególnymi potrzebami bardzo istotne będą działania bieżące polegające na jej wsparciu. Należy pamiętać, że organ władzy publicznej nie zawsze będzie miał możliwość zapewnić dostępność, wtedy – jak wskazano wyżej – będzie zobowiązany do zapewniania dostępu alternatywnego. To właśnie w tych sytuacjach szczególnych koordynator będzie mógł odegrać znaczącą rolę przez zrozumienie potrzeb osoby ze szczególnymi potrzebami i dobór odpowiednich środków.

Jednocześnie istotna rola koordynatora polega na przygotowaniu i wdrożeniu planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Jest to kolejny z wielu aktów planowania w polskiej administracji, w tym w samorządzie terytorialnym. Ma on charakter wewnętrzny, to znaczy jego ustalenia dotyczą podmiotów podporządkowanych organowi władzy publicznej, chociaż ustawodawca zechciał, aby plan ten był jawny, stąd potrzeba jego publikacji na stronie BIP lub stronie urzędu. Bezpośrednio związanymi z planem mogą być zatem sekretarze, kierownicy odpowiednich komórek organizacyjnych oraz ich pracownicy, dyrektorzy generalni, w końcu sami koordynatorzy, którzy mogą podejmować obowiązki np. szkolenia pracowników.

Chociaż strony urzędowe oraz ich elementy powinny spełniać wymogi dostępności, problemem może być zapewnianie dostępności samego planu (np. umieszczenie na stronie zeskanowanego dokumentu, bez możliwości jego odczytania i nawigowania po nim narzędziami wspomagającymi, brak prostej wersji językowej dokumentu). Ustawodawca nie wskazał również czasookresu przyjmowania planów, dlatego spotyka się różne rozwiązania w tej kwestii, przy czym wydaje się, że założeniem powinno być nieprzekraczanie w samorządzie terytorialnym czasookresu wyznaczonego kadencją organu wykonawczego. Jednocześnie należy pamiętać, że plany te powinny być możliwe do

zrealizowania, a więc nie powinny być wizją, misją czy koncepcją, ale aktem z konkretnymi działaniami i datami, w ramach których powinno się te działania zrealizować<sup>29</sup>. Plany te są instrumentami planistycznymi, są wyrazem odpowiedniej polityki administracyjnej organu administracji publicznej<sup>30</sup>.

Rola prawa w zapewnianiu dostępności informacyjno-komunikacyjnej polega również na regulacji postępowań kontrolno-nadzorczych i skargowych, które mają wymóc zapewnienie dostępności lub sanować stan niezgodny z prawem.

Należy bowiem wskazać, że nawet najlepsza regulacja prawna pozostająca bez możliwości jej egzekwowania często pozostaje jedynie wyrazem szczytnej woli jej twórców, lecz nie ma większego wpływu na zmianę rzeczywistości. Toteż tak bardzo istotne jest, aby prawo nie tylko normowało, co należy zrobić, ale również co się stanie, gdy nie zrobi się tego, co należało. Dochodzimy przy okazji do olbrzymiej roli odpowiedzialności w administracji publicznej, ale również procedur umożliwiających dochodzenie praw<sup>31</sup>.

Ustawodawca przewidział kontrolę społeczną (obywatelską) stosowania przepisów prawa. I choć przypisuje jej się w nauce prawa różny charakter, to można rozumieć ją jako „element składowy kontroli zewnętrznej, uzupełniający system instytucji państwowych tej kontroli. [...] Kontrolę społeczną należy rozumieć jako całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom tych osób, ich wspólnotom w zakresie dokonywania ocen prawidłowości działania administracji publicznej, formułowania opinii w tym zakresie, zgłaszania postulatów i wniosków pod adresem administracji”<sup>32</sup>. W art. 29 u.z.d. ustawodawca unormował, że każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej.

---

<sup>29</sup> K. Roszewska, *Art. 14, w: Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, pod red. eadem, LEX/el. 2021.

<sup>30</sup> Zob. szerzej o kategorii planowania: J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 287 i n.

<sup>31</sup> R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.

<sup>32</sup> B. Jaworska-Dębska, *Kontrola społeczna*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 637–638.

Nadto każda z wymienionych trzech ustaw dostępnościowych kształtuje procedurę dochodzenia dostępności, a u.z.s.w. dodatkowo postępowanie kontrolno-nadzorcze wobec podmiotów gospodarczych. Ze względu na zakres artykułu krótko scharakteryzowane zostanie dochodzenie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. W u.z.d. przewidziano prawo do wystąpienia z wnioskiem m.in. o zapewnienie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Organ administracji publicznej ma obowiązek ją zapewnić w zakresie określonym we wniosku, bez zbędnej zwłoki, jednak nawet po dopuszczalnym prawem przedłużeniu terminu – w ciągu 2 miesięcy od złożenia takiego wniosku. Zgodnie z art. 31 ust. 3 u.z.d., w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami, gdy zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, podmiot publiczny niezwłocznie zawiadamia wnioskodawcę o braku możliwości zapewnienia dostępności, co nie zwalnia podmiotu publicznego z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego. Zgłaszający wniosek o zapewnienie dostępności ma także możliwość wystąpienia do Prezesa Zarządu PFRON ze skargą na brak zapewnienia dostępności. Postępowanie może zakończyć się decyzją nakazującą podmiotowi publicznemu zapewnienie dostępności. Gdyby podmiot publiczny nie realizował decyzji nakazującej zapewnienie dostępności, ustawodawca przewidział odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczących grzywny w celu przymuszenia<sup>33</sup>.

W u.z.s.w. wskazano, że każdy może złożyć do Prezesa Zarządu PFRON zawiadomienie o niespełnianiu przez produkt albo usługę wymagań dostępności, w tym mającej charakter dostępności informacyjnej. Zawiadomienie to zawiera wskazanie produktu albo usługi, których dotyczy zawiadomienie, wymagania dostępności, którego nie spełnia produkt albo usługa, podmiotu gospodarczego, który udostępnia na rynku produkt albo oferuje lub świadczy usługę, które nie spełniają wymagań dostępności. W przypadku stwierdzenia zasadności zawiadomienia Prezes Zarządu PFRON albo właściwy organ nadzoru rynku przeprowadzają kontrolę (art. 67 i art. 68 u.z.s.w.).

---

<sup>33</sup> A. Cebera, *Postępowanie skargowe w związku z brakiem zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2023, numer specjalny (*W trosce o godność, życie i zdrowie człowieka – zagadnienia administracyjnoprawne*), s. 41–51.

## Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie o rolę prawa w zapewnianiu dostępności jest jednoznaczna, biorąc pod uwagę wyznaczony m.in. przez art. 7 Konstytucji RP obowiązek działania przez organy administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Prawo – na co wskazuje nie tylko normatywne otoczenie ustrojowe, ale także praktyka przed wejściem w życie u.z.d., a także po nim – jest konieczne, aby osoby ze szczególnymi potrzebami miały zapewnioną dostępność. Skoro dostosowywanie podmiotów publicznych do wymogów dostępności rozpoczęło się (i tak z różnym skutkiem, na co wskazują raporty<sup>34</sup>) zasadniczo po 2019 r., to oznacza, że same – ważne – lecz ogólne zasady prawne jak solidarność, sprawiedliwość (materialna), poszanowanie godności człowieka nie okazały się wystarczające do wdrażania konkretnych rozwiązań wpływających na zapewnienie dostępności w Polsce.

Prawo jednak nie jest elementem przesądzającym, że dostępność będzie zapewniona w każdym przypadku. Konieczna jest jeszcze ogólna świadomość o potrzebach osób z niepełnosprawnościami (szerzej ze szczególnymi potrzebami), której uzyskiwanie może być motywowane również prawnie. Potrzeba daleko idącej edukacji, w tym na poziomie uniwersyteckim w programach kształcenia na kierunkach administracyjnych i prawniczych i wielu innych. Niezwykle ważne jest również zrozumienie potrzeby zapewniania dostępności wśród kierowników podmiotów publicznych. Chodzi tu o samodzielne, kierownicze działania w strukturze organizacyjno-prawnej urzędu prowadzące do jak najpełniejszej realizacji dostępności. Nie można zapominać, że wymogi dostępności informacyjno-komunikacyjnej mają charakter minimalny, można je zatem kształtować na wyższym poziomie, niż stanowi to ustawodawca. Dodatkowym czynnikiem jest obsadzanie w podmiocie w roli koordynatora do spraw dostępności osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje i zrozumienie potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Do

---

<sup>34</sup> Zob. A. Konior, A. Pluszczyńska, *Raport z badań. Wdrażanie dostępności w publicznych instytucjach kultury w Polsce*, Kraków 2024, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/08bfda8a-a238-491d-a8c8-e4e41edba37c/content> (dostęp: 18 IV 2026); A. Konior, A. Pluszczyńska, A. Grabowska, *Dostępność cyfrowa, architektoniczna i informacyjno-komunikacyjna w publicznych instytucjach kultury. Małopolska*, Kraków 2021, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/6476bf62-c616-427e-8fe0-fc0ce6d27f69/content> (dostęp: 18 IV 2026). W odniesieniu do ustawy z 2024 r. zob. monografię naukową W. Bożek, E. Kowalewska, M. Musiał, *Dostępność usług bankowości detalicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami – ujęcie prawnno-ekonomiczne*, Toruń 2025, s. 171 i n.

pozaprawnych czynników mających wpływ na dostępność zaliczyć należy także świadomość potrzeby regularnych szkoleń personelu podmiotu w zakresie dostępności (podnoszenie kwalifikacji), zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania zmian dostępnościowych, podjęcie współpracy z osobami z niepełnosprawnościami, w tym w celu przeprowadzania regularnej oceny istniejących rozwiązań dostępnościowych. W końcu istnieje potrzeba aksjologiczna solidarnościowego rozumienia funkcji społeczeństwa i relacji międzyludzkich, w tym motywowanych chrześcijańsko<sup>35</sup>. Ważne jednak, aby kwestie te znalazły się w możliwie sprecyzowanych, lecz cyklicznie przeglądanych i w razie potrzeby uaktualnianych standardach dostępności.

## BIBLIOGRAFIA

- Bożek W., Kowalewska E., Musiał M., *Dostępność usług bankowości detalicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami – ujęcie prawno-ekonomiczne*, Toruń 2025.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Od konstytucyjnie wywodzonej dostępności w stronę prawa do dostępności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6(76), s. 163–175.
- Cebera A., *Postępowanie skargowe w związku z brakiem zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2023, numer specjalny (W trosce o godność, życie i zdrowie człowieka – zagadnienia administracyjnoprawne), s. 41–51.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 49–66.
- Drabarz A., *Harmonising Accessibility In The Eu Single Market: Challenges For Making The European Accessibility Act Work*, „Review of European and Comparative Law” 2020, t. 43, nr 4, s. 83–102.
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola społeczna*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 637–648.
- Konior A., Pluszczyńska A., *Raport z badań. Wdrażanie dostępności w publicznych instytucjach kultury w Polsce*, Kraków 2024, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/08bfda8a-a238-491d-a8c8-e4e41edba37c/content> (dostęp: 18 IV 2026).
- Konior A., Pluszczyńska A., Grabowska A., *Dostępność cyfrowa, architektoniczna i informacyjno-komunikacyjna w publicznych instytucjach kultury. Małopolska*, Kraków 2021, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/6476bf62-c616-427e-8fe0-fc0ce6d27f69/content> (dostęp: 18 IV 2026).
- Korczak J., *Akty polityki administracyjnej*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharza, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 287–295.
- Kusiak-Winter R., *Od odpowiedzialności administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.

<sup>35</sup> Księga Kapłańska 19:14; Ewangelia wg św. Łukasza 14: 13-14.

- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, t. 79, nr 3, s. 17–31.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 20–48.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint).
- Mędrzycki R., *Dostępność informacyjno-komunikacyjna w świetle przepisów prawa administracyjnego*, Warszawa 2024.
- Mędrzycki R., *Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 60, s. 279–295.
- Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się)*. Opracowany w ramach projektu: Elementarz AAC – urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się POWR.04.03.00-00-0131/18, [https://wydzialy.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/10/2022/12/MODEL-REALIZACJI-USLUG-PUBLICZNYCH-DLA-OSOB-Z-TRUDNOSCAMI-W-KOMUNIKOWANIU-SIE\\_0.pdf](https://wydzialy.uksw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/10/2022/12/MODEL-REALIZACJI-USLUG-PUBLICZNYCH-DLA-OSOB-Z-TRUDNOSCAMI-W-KOMUNIKOWANIU-SIE_0.pdf) (dostęp: 18 IV 2026).
- Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, pod red. A. Błaszczak, Warszawa 2012.
- Nowotny-Czupryna O., *Powszechna pułapka myślenia: określenia „osoba ze szczególnymi potrzebami” i „osoba z niepełnosprawnością” są tożsame*, w: *Działania na rzecz poprawy jakości życia osób ze specjalnymi potrzebami*, pod red. O. Nowotny-Czupryna, Dąbrowa Górnicza 2024, s. 11–20.
- Piechowak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Pluszyńska A., Konior A., *Accessibility Coordinator: Manager and Leader of Change*, „Krakow Review of Economics and Management. Zeszyty Naukowe” 2026, nr 1, s. 143–160.
- Prawo administracyjne. Pytania i odpowiedzi*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2024.
- Roszevska K., *Art. 14, w: Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Komentarz, pod red. K. Roszevskiej, LEX/el. 2021.
- Roszevska K., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 12, s. 19–25.
- Wilczyński P., *Atrybuty służebnej funkcji prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyńskiego, Warszawa–Łódź 2022, s. 61–78.

Martyna Kaczmarczyk\*

## Iluzja kontroli: czy *Human-in-the-Loop* spełnia wymogi realnego nadzoru człowieka w świetle prawa UE?

Illusion of Control: *Does Human-in-the-Loop* Meet the Requirements of Genuine Human Oversight under EU Law?

**Abstract.** The article provides a critical analysis of the Human-in-the-Loop (HITL) concept as a mechanism for ensuring human oversight over artificial intelligence systems under European Union law. The study aims to assess whether the presence of humans in the decision-making process genuinely fulfils the requirement of real or meaningful oversight, or whether it remains merely formal in character, giving rise to the so-called illusion of control. The analysis is based on both doctrinal and functional methods, including an interpretation of the provisions of the AI Act and the GDPR, particularly with regard to the obligation to ensure human oversight and the right to human intervention in automated decision-making processes.

The article argues that in many practical applications, HITL performs a largely symbolic function, often limited to the passive authorization of algorithmic decisions without any real capacity to question or modify them. This phenomenon is reinforced by factors such as automation bias, informational asymmetry, and the cognitive limitations of human operators. As a result, there is a significant risk of violations of individual rights, including the right to a fair procedure and the right to an effective remedy.

The article goes on to examine the legal implications of superficial oversight, particularly in the context of civil and administrative liability, and proposes criteria for assessing the effectiveness of HITL as a mechanism compliant with EU legal standards. It concludes by emphasizing the need to clarify the standard of “meaningful human control” and to introduce more stringent requirements regarding the actual role of humans in high-risk AI systems.

---

\* University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland | Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6169-9466>, e-mail: martyna.kaczmarczyk@uwm.edu.pl.

**Keywords:** Human-in-the-Loop – human oversight – artificial intelligence – legal liability – automated decision-making

## Wprowadzenie

Postępująca integracja systemów sztucznej inteligencji (AI) z procesami decyzyjnymi prowadzi do istotnej transformacji sposobu funkcjonowania współczesnych instytucji publicznych i prywatnych. Algorytmy coraz częściej wspierają lub zastępują człowieka w zadaniach wymagających analizy danych, prognozowania czy kwalifikowania jednostek do określonych kategorii, co rodzi fundamentalne pytania o granice dopuszczalnej automatyzacji. W tym kontekście prawo Unii Europejskiej wyraźnie akcentuje konieczność zachowania kontroli człowieka nad działaniem systemów AI, traktując ją jako jeden z kluczowych instrumentów ochrony praw podstawowych. Wymóg ten znajduje odzwierciedlenie zarówno w regulacjach dotyczących systemów wysokiego ryzyka, takich jak AI Act<sup>1</sup>, jak i w przepisach odnoszących się do zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w szczególności w RODO<sup>2</sup>.

Jednym z najczęściej wskazywanych modeli realizacji tego postulatu jest koncepcja *Human-in-the-Loop* (HITL), zakładająca włączenie człowieka w określone etapy funkcjonowania systemu algorytmicznego. Model ten bywa przedstawiany jako kompromis pomiędzy efektywnością automatyzacji a potrzebą zachowania kontroli i odpowiedzialności. Jednakże jego rzeczywista skuteczność pozostaje przedmiotem sporów. W praktyce bowiem udział człowieka może przyjmować bardzo różne formy – od aktywnej ingerencji w proces decyzyjny po czysto formalne zatwierdzanie wyników generowanych przez system.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 VI 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz. Urz. UE L Nr 1689 z 12 VII 2024 r.), dalej „Akt w sprawie sztucznej inteligencji” lub „AI Act”.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 IV 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L Nr 119 z z 4 V 2016 r., s. 1–88), dalej „Ogólne rozporządzenie o ochronie danych” lub „RODO”.

Na tym tle zasadniczym problemem badawczym staje się ustalenie, czy obecność człowieka w takich konfiguracjach rzeczywiście zapewnia efektywny nadzór, czy też prowadzi do sytuacji, w której kontrola ma charakter jedynie deklaracyjny. Wątpliwości te są szczególnie istotne w świetle rosnącej złożoności modeli AI oraz ograniczeń poznawczych i organizacyjnych po stronie użytkowników systemów. Artykuł podejmuje próbę uporządkowania tych zagadnień poprzez analizę normatywnych założeń nadzoru człowieka oraz ich konfrontację z realiami funkcjonowania systemów opartych na AI. Celem opracowania jest wykazanie, że bez precyzyjnego określenia standardów udziału człowieka istnieje ryzyko utrwalenia rozwiązań, które jedynie pozornie realizują wymogi prawa UE.

W zakresie metodologicznym artykuł opiera się przede wszystkim na metodzie dogmatycznoprawnej, polegającej na analizie i interpretacji obowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności wspomnianych AI Act oraz RODO. Analiza ta obejmuje zarówno wykładnię językową, jak i systemową oraz celowościową, co pozwala na odtworzenie normatywnego znaczenia pojęć takich jak „nadzór człowieka” (ang. *human oversight*) czy „znacząca kontrola” (ang. *meaningful human control*). Uzupełniająco zastosowano metodę prawnoporównawczą w ujęciu wewnątrzsystemowym, zestawiając regulacje dotyczące AI z istniejącymi mechanizmami ochrony praw jednostki w innych obszarach prawa UE.

Istotnym elementem badania jest również metoda funkcjonalna, umożliwiająca ocenę, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania prawne odpowiadają rzeczywistemu sposobowi działania systemów sztucznej inteligencji. W tym kontekście wykorzystano ustalenia z zakresu nauk o zarządzaniu i informatyki, w szczególności dotyczące ograniczeń poznawczych użytkowników, zjawiska *automation bias* oraz praktyk implementacyjnych modelu *Human-in-the-Loop*. Pomocniczo odwołano się także do analizy przypadków, obejmujących wybrane zastosowania AI, takie jak *scoring* kredytowy, co pozwala na empiryczne zobrazowanie problemu pozorności nadzoru. Zastosowanie komplementarnego podejścia metodologicznego nie tylko umożliwia rekonstrukcję obowiązujących standardów prawnych, lecz także ich krytyczną ocenę pod kątem efektywności oraz adekwatności wobec dynamicznie rozwijających się technologii AI.

## 1. Koncepcja *Human-in-the-Loop* w ujęciu technicznym i prawnym

Koncepcja *Human-in-the-Loop* stanowi jedno z kluczowych zagadnień na styku prawa i technologii, odzwierciedlając próbę pogodzenia rosnącej automatyzacji procesów decyzyjnych z koniecznością zachowania kontroli człowieka nad systemami sztucznej inteligencji. Z perspektywy technicznej HITL odnosi się do takich architektur systemów AI, w których człowiek uczestniczy w określonym etapie ich działania. Udział ten może przyjmować różne formy – od oznaczania danych treningowych, przez walidację wyników, aż po podejmowanie ostatecznych decyzji na podstawie rekomendacji algorytmu<sup>3</sup>. W literaturze wyróżnia się także modele pokrewne, takie jak *Human-on-the-Loop*, gdzie człowiek monitoruje działanie systemu, oraz *Human-in-Command*, zakładający nadrzędną, strategiczną kontrolę człowieka nad jego funkcjonowaniem<sup>4</sup>. Kluczowe znaczenie ma przy tym nie tyle formalna obecność człowieka, ile zakres jego kompetencji oraz stopień faktycznego wpływu na wynik działania systemu.

Zastosowanie metody dogmatycznoprawnej pozwala zauważyć, że prawo Unii Europejskiej nie definiuje wprost pojęcia *Human-in-the-Loop*, lecz operuje kategoriami funkcjonalnie zbliżonymi, takimi jak „nadzór człowieka” (ang. *human oversight*)<sup>5</sup>. Pojęcie to odgrywa istotną rolę w regulacjach dotyczących sztucznej inteligencji, w szczególności w AI Act, gdzie stanowi jeden z warunków dopuszczalności stosowania systemów wysokiego ryzyka<sup>6</sup>. Regulacja ta wskazuje, że nadzór człowieka powinien umożliwiać zapobieganie ryzykom dla zdrowia, bezpieczeństwa oraz praw podstawowych lub ich minimalizowanie. Jednocześnie jednak przepisy nie precyzują w sposób jednoznaczny, jakie kryteria musi spełniać taki nadzór, aby można było uznać go za efektywny.

Podobne napięcia widoczne są na gruncie RODO, w którym art. 22 przyznaje jednostce prawo do niepodlegania decyzjom opartym wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu oraz gwarantuje możliwość

<sup>3</sup> M.A. Goodrich, A.C. Schultz, *Human-Robot Interaction: A Survey*, „Foundations and Trends in Human-Computer Interaction” 2007, nr 1(3), s. 207–208.

<sup>4</sup> High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, Brussels 2019, s. 17–18.

<sup>5</sup> Szerzej: L. Edwards, *Regulating AI in Europe: four problems and four solutions*, London 2022, <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/03/Expert-opinion-Lilian-Edwards-Regulating-AI-in-Europe.pdf> (dostęp: 9 IV 2026).

<sup>6</sup> Akt w sprawie sztucznej inteligencji, art. 14.

uzyskania interwencji człowieka<sup>7</sup>. Wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że interwencja ta powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie jedynie formalny. Jednak brak szczegółowych wytycznych powoduje, że w praktyce systemy mogą spełniać wymogi regulacyjne poprzez minimalne, często symboliczne zaangażowanie człowieka.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że koncepcja *Human-in-the-Loop*, choć normatywnie atrakcyjna, nie gwarantuje automatycznie realizacji celu, jakim jest zapewnienie realnej kontroli nad systemami AI. Jej skuteczność zależy od szeregu czynników, w tym od projektowania interfejsów, poziomu kompetencji użytkowników oraz przejrzystości działania systemu<sup>8</sup>. Brak uwzględnienia tych elementów może prowadzić do sytuacji, w której HITL pełni funkcję wyłącznie legitymizacyjną, maskując faktyczny brak kontroli człowieka. W konsekwencji zarówno analiza dogmatyczna, jak i funkcjonalna wskazują na potrzebę doprecyzowania standardów nadzoru człowieka w prawie UE. Niezbędne wydaje się wypracowanie kryteriów pozwalających odróżnić rzeczywisty nadzór od jego pozornej formy, co ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostki w erze rosnącej automatyzacji.

## 2. Wymogi nadzoru człowieka w prawie UE

Wraz z rosnącym znaczeniem systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych prawodawca unijny stanął przed koniecznością wypracowania mechanizmów zapewniających ochronę praw jednostki oraz ograniczenie ryzyk wynikających z automatyzacji. Jednym z centralnych instrumentów realizacji tego celu stał się wymóg nadzoru człowieka nad systemami AI. Analiza tego zagadnienia, przeprowadzona z wykorzystaniem metody dogmatycznoprawnej oraz funkcjonalnej, pozwala uchwycić zarówno normatywny zakres obowiązków nałożonych na podmioty wykorzystujące AI, jak i ich praktyczną skuteczność.

Z perspektywy dogmatycznoprawnej kluczowe znaczenie ma AI Act, który wprowadza zróżnicowane podejście do regulacji systemów AI w zależności od poziomu ryzyka. Regulacja wskazuje, że systemy AI wysokiego ryzyka powinny być zaprojektowane tak, aby człowiek mógł

<sup>7</sup> Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, art. 22.

<sup>8</sup> T. Miller, *Explanation in Artificial Intelligence: Insights from the Social Sciences*, „Artificial Intelligence” 2017, nr 267(2), s. 7–8.

je faktycznie kontrolować i w razie potrzeby interweniować. Należy uniknąć sytuacji, w której człowiek formalnie „nadzoruje” system, ale w praktyce nie ma wpływu na jego działanie. Przepis wymienia różne formy nadzoru, np. możliwość monitorowania działania AI, zdolność do interpretowania wyników systemu, opcję zatrzymania lub zmiany działania systemu. Ważne jest też, żeby osoby sprawujące nadzór były odpowiednio przygotowane – powinny rozumieć, jak działa system i jakie niesie zagrożenia<sup>9</sup>. Jednocześnie jednak regulacja nie zawiera szczegółowych kryteriów pozwalających jednoznacznie ocenić, kiedy nadzór ma charakter efektywny, co pozostawia szerokie pole do interpretacji.

Uzupełnieniem powyższych regulacji są przepisy RODO, które – choć nie odnoszą się bezpośrednio do sztucznej inteligencji – mają istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Zgodnie z art. 22 RODO osoba, której dane dotyczą, ma prawo do niepodlegania decyzjom opartym wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, jeżeli wywołują one wobec niej skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływają<sup>10</sup>. W takich przypadkach konieczne jest zapewnienie co najmniej prawa do uzyskania interwencji człowieka, wyrażenia własnego stanowiska oraz zakwestionowania decyzji. W doktrynie podkreśla się, że interwencja ta musi mieć charakter rzeczywisty, co oznacza, że osoba dokonująca oceny powinna być w stanie zrozumieć podstawy decyzji oraz podjąć autonomiczną decyzję, a nie jedynie potwierdzić wynik działania systemu<sup>11</sup>.

Zastosowanie metody funkcjonalnej prowadzi jednak do wniosku, że realizacja tych wymogów w praktyce napotyka istotne trudności. Po pierwsze, współczesne systemy AI, zwłaszcza oparte na technikach

<sup>9</sup> Akt w sprawie sztucznej inteligencji, art. 14 ust. 4.

<sup>10</sup> Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, art. 22 ust. 1. Takie przetwarzanie może być jednak dopuszczalne w określonych sytuacjach, np. gdy jest przewidziane prawem, niezbędne do wykonania umowy lub oparte na wyraźnej zgodzie osoby. W każdym przypadku musi być objęte odpowiednimi zabezpieczeniami, w tym prawem do interwencji człowieka, wyrażenia własnego stanowiska, uzyskania wyjaśnienia decyzji oraz jej zakwestionowania. Administratorzy danych są zobowiązani do stosowania rzetelnych metod przetwarzania, minimalizowania ryzyka błędów oraz zapobiegania dyskryminacji. Szczególnie rygorystyczne zasady dotyczą wykorzystywania w takich procesach danych wrażliwych, które mogą być przetwarzane tylko przy spełnieniu dodatkowych warunków.

<sup>11</sup> G. Malgieri, *Automated Decision-Making in the EU Member States: The Right to Explanation and Other 'Suitable Safeguards' in the National Legislations*, „Computer Law & Security Review” 2019, nr 5(35), artykuł 105327, s. 4–7.

uczenia maszynowego, charakteryzują się wysokim stopniem złożoności, co utrudnia ich interpretację przez użytkowników. W konsekwencji nawet formalnie zapewniony nadzór może być iluzoryczny, jeśli człowiek nie posiada narzędzi umożliwiających zrozumienie działania systemu. Po drugie, zjawisko *automation bias* powoduje, że użytkownicy mają tendencję do bezkrytycznego akceptowania rekomendacji algorytmów, co ogranicza ich skłonność do ingerencji. Po trzecie, czynniki organizacyjne, takie jak presja czasu, brak odpowiedniego przeszkolenia czy niewystarczające zasoby, dodatkowo osłabiają efektywność nadzoru<sup>12</sup>.

Analiza funkcjonalna wskazuje również na problem asymetrii informacyjnej pomiędzy twórcami systemów AI a ich użytkownikami. Osoby sprawujące nadzór często nie mają dostępu do pełnych informacji o sposobie działania modelu, jego ograniczeniach czy o zakresie danych treningowych<sup>13</sup>. W takiej sytuacji trudno mówić o rzeczywistej kontroli, skoro decyzja człowieka opiera się na niepełnej wiedzy. Problem ten jest szczególnie istotny w kontekście realizacji praw jednostki, takich jak prawo do wyjaśnienia decyzji czy prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Z perspektywy systemowej należy zauważyć, że wymóg nadzoru człowieka pełni w prawie UE funkcję gwarancyjną, mając przeciwdziałać dehumanizacji procesów decyzyjnych. Jednakże brak precyzyjnych standardów jego realizacji może prowadzić do sytuacji, w której spełnienie wymogów formalnych nie przekłada się na rzeczywistą ochronę jednostki. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera potrzeba doprecyzowania pojęcia „znaczącej kontroli człowieka” (ang. *meaningful human control*), tak aby uwzględniało ono nie tylko formalną możliwość ingerencji, lecz także realne warunki jej wykonywania<sup>14</sup>. Analizy dogmatycznoprawna i funkcjonalna prowadzą do wniosku, że chociaż prawo Unii Europejskiej wyraźnie akcentuje znaczenie nadzoru człowieka nad systemami AI, to jego praktyczna skuteczność pozostaje ograniczona. Aby zapewnić realną ochronę praw jednostki, konieczne jest rozwinięcie bardziej precyzyjnych kryteriów oceny efektywności nadzoru oraz

---

<sup>12</sup> D.K. McGraw, *Ethical Responsibility in the Design of Artificial Intelligence (AI) Systems*, „International Journal of Responsibility” 2024, nr 7(1), artykuł 4, s. 11–12.

<sup>13</sup> B. Mittelstadt et al., *The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate*, „Big Data & Society” 2016, nr 3(2), s. 2–3.

<sup>14</sup> F. Santoni de Sio, J. van den Hoven, *Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account*, „Frontiers in Robotics and AI” 2018, nr 5(15), s. 1–3.

uwzględnienie czynników technologicznych i organizacyjnych, które determinują jego faktyczne funkcjonowanie.

### 3. Orzecznictwo dotyczące nadzoru człowieka nad systemami algorytmicznymi

Analiza orzecznictwa europejskiego i krajowego dotyczącego systemów algorytmicznych stanowi istotny punkt odniesienia dla oceny skuteczności koncepcji HITL jako mechanizmu zapewniającego nadzór człowieka. Chociaż nadal brakuje rozbudowanej linii orzecniczej odnoszącej się bezpośrednio do tej koncepcji, w szczególności w kontekście AI Act, to jednak istnieją liczne rozstrzygnięcia pośrednio dotyczące problematyki kontroli nad decyzjami algorytmicznymi. Zastosowanie metod dogmatycznoprawnej oraz funkcjonalnej pozwala na identyfikację standardów wypracowywanych przez sądy oraz ocenę ich znaczenia dla interpretacji wymogu „realnego” nadzoru człowieka.

Z perspektywy dogmatycznoprawnej kluczowe znaczenie mają orzeczenia odnoszące się do ochrony praw podstawowych, w szczególności prawa do rzetelnej procedury oraz skutecznego środka odwoławczego. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślają, że jednostka powinna mieć możliwość zakwestionowania decyzji, które wywołują wobec niej istotne skutki prawne. W kontekście systemów algorytmicznych oznacza to konieczność zapewnienia takiego modelu decyzyjnego, w którym człowiek nie pełni wyłącznie funkcji formalnej, lecz posiada realną zdolność do oceny i zmiany wyniku. Standard ten pozostaje w ścisłym związku z regulacjami RODO, w szczególności z art. 22, który gwarantuje prawo do interwencji człowieka w procesach zautomatyzowanego podejmowania decyzji<sup>15</sup>.

Zastosowanie metody funkcjonalnej pozwala natomiast uchwycić, w jaki sposób sądy oceniają rzeczywiste działanie systemów algorytmicznych. Dobrym przykładem jest sprawa dotycząca systemu SyRI w Niderlandach, w której sąd uznał, że wykorzystanie narzędzi analitycznych do wykrywania nadużyć socjalnych narusza prawa jednostki

---

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 XII 2023 r., sprawa C-634/21, *SCHUFA Holding AG*; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 IV 2009 r., sprawa *K.H. i Inni przeciwko Słowacji*, skarga nr 32881/04; oraz Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, art. 22.

ze względu na brak przejrzystości oraz niemożność skutecznego zakwestionowania decyzji<sup>16</sup>. Podobnie w sprawach dotyczących platform cyfrowych, takich jak Deliveroo, sądy krajowe wskazywały, że decyzje podejmowane na podstawie algorytmów mogą prowadzić do dyskryminacji, jeżeli brakuje efektywnych mechanizmów kontroli i weryfikacji<sup>17</sup>.

W obu tych przypadkach kluczowym problemem nie była sama obecność człowieka w procesie decyzyjnym, lecz brak jego rzeczywistej sprawczości. Analiza funkcjonalna ujawnia, że formalne istnienie mechanizmu kontroli nie jest wystarczające, jeżeli człowiek nie dysponuje odpowiednimi narzędziami, wiedzą lub czasem na dokonanie rzetelnej oceny. Tym samym orzecznictwo pośrednio potwierdza tezę o ryzyku występowania „iluzji kontroli”, w której nadzór człowieka ma charakter deklaracyjny, a nie realny.

Warto również zwrócić uwagę na rozwijającą się linię orzecniczą dotyczącą interpretacji art. 22 RODO. Sądy i organy nadzorcze podkreślają, że aby decyzja nie była uznana za „wyłącznie zautomatyzowaną”, udział człowieka musi mieć charakter rzeczywisty i znaczący. Oznacza to, że osoba dokonująca oceny powinna być w stanie nie tylko formalnie zatwierdzić wynik, lecz także go zrozumieć i – w razie potrzeby – zmienić<sup>18</sup>. Taki kierunek interpretacji ma istotne znaczenie dla oceny modeli HITL, które w praktyce często ograniczają się do powierzchownej weryfikacji decyzji algorytmu.

Na tle powyższych ustaleń należy podkreślić, że brak bezpośredniego orzecznictwa dotyczącego AI Act nie oznacza braku standardów prawnych w tym zakresie. Przeciwnie, istniejące rozstrzygnięcia dostarczają istotnych wskazówek interpretacyjnych, które mogą być wykorzystane przy ocenie wymogu nadzoru człowieka przewidzianego w tej regulacji. W szczególności podkreślają one konieczność zapewnienia realnej, a nie jedynie formalnej kontroli nad działaniem systemów AI. Przegląd orzecznictwa prowadzi do wniosku, że europejskie standardy ochrony praw jednostki wymagają efektywnego nadzoru człowieka nad procesami decyzyjnymi, w tym również tymi wspomaganymi przez

---

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Hadze (Rechtbank Den Haag) z 5 II 2020 r., sprawa NJCM i inni przeciwko Państwu Niderlandzkiemu (SyRI), ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

<sup>17</sup> Wyrok Sądu w Bolonii (Tribunale di Bologna) z 31 XII 2020 r., sprawa *Rider Deliveroo (algorytm Frank)*, nr 2949/2020.

<sup>18</sup> Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne dotyczące zautomatyzowanego podejmowania decyzji i profilowania na potrzeby rozporządzenia (UE) 2016/679 (WP251rev.01, Bruksela, przyjęte 3 X 2017 r., zmienione 6 II 2018 r.)*, s. 21.

AI. Jednocześnie brak jednoznacznych kryteriów oceny tej efektywności stwarza ryzyko rozbieżności interpretacyjnych. W tym kontekście koncepcja *Human-in-the-Loop* powinna być oceniana nie przez pryzmat jej formalnej konstrukcji, lecz rzeczywistej zdolności do zapewnienia kontroli zgodnej z wymogami prawa UE.

#### 4. Zastosowanie systemów sztucznej inteligencji

Analiza konkretnych zastosowań systemów sztucznej inteligencji stanowi istotne uzupełnienie rozważań teoretycznych dotyczących koncepcji *Human-in-the-Loop*. W niniejszym opracowaniu wykorzystano metody funkcjonalną oraz dogmatycznoprawną do zbadania systemu *scoringu* kredytowego, który stanowi jeden z najbardziej rozpowszechnionych przykładów algorytmicznego podejmowania decyzji o istotnym znaczeniu dla jednostki. Systemy te są szeroko stosowane przez instytucje finansowe do oceny zdolności kredytowej klientów, a ich decyzje mogą wywoływać daleko idące skutki prawne i ekonomiczne.

Z perspektywy technicznej system *scoringowy* opiera się na modelach uczenia maszynowego analizujących dane historyczne, takie jak historia kredytowa, dochody, struktura zobowiązań czy zachowania finansowe. Na tej podstawie generowany jest wynik (ang. *score*), który stanowi podstawę decyzji o przyznaniu lub odmowie kredytu. W wielu przypadkach systemy te są wspierane przez model HITL, w którym analityk kredytowy formalnie weryfikuje rekomendację algorytmu przed podjęciem ostatecznej decyzji<sup>19</sup>.

Zastosowanie metody dogmatycznoprawnej pozwala ocenić ten model w świetle wymogów RODO, w szczególności art. 22, który odnosi się do zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Kluczowe znaczenie ma tu pytanie, czy decyzja kredytowa rzeczywiście nie jest „wyłącznie zautomatyzowana”, jeżeli człowiek uczestniczy w procesie jako podmiot zatwierdzający wynik. W doktrynie podkreśla się, że aby wyłączyć zastosowanie art. 22, interwencja człowieka musi mieć charakter rzeczywisty i znaczący<sup>20</sup>. Oznacza to, że analityk powinien posiadać kompetencje

<sup>19</sup> T. Khandani, A.J. Kim, A.W. Lo, *Consumer Credit-Risk Models via Machine-Learning Algorithms*, „Journal of Banking & Finance” 2010, nr 34(11), s. 2774–2775.

<sup>20</sup> S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(2), s. 84–86.

oraz możliwość samodzielnej oceny sytuacji, a nie jedynie potwierdzać wynik wygenerowany przez system.

Analiza funkcjonalna ujawnia jednak, że w praktyce model HITL w systemach *scoringowych* często przyjmuje formę ograniczoną. Analitycy kredytowi działają w warunkach presji czasowej oraz organizacyjnej, co sprzyja automatycznemu akceptowaniu rekomendacji algorytmu. Dodatkowo złożoność modeli wykorzystywanych w *scoringu* – w szczególności modeli opartych na technikach uczenia maszynowego – utrudnia ich interpretację, co ogranicza zdolność do krytycznej weryfikacji wyników. W efekcie człowiek staje się jedynie ogniwiem formalnym, a jego rola sprowadza się do zatwierdzania decyzji systemu<sup>21</sup>. Istotnym problemem jest również asymetria informacyjna. Instytucje finansowe często nie udostępniają pełnych informacji o sposobie działania modeli *scoringowych*, powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa. W rezultacie zarówno klienci, jak i sami analitycy mogą nie mieć dostępu do informacji niezbędnych do zrozumienia logiki decyzji<sup>22</sup>. Taka sytuacja rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia realizacji prawa do wyjaśnienia decyzji oraz skutecznego środka odwoławczego.

W świetle AI Act systemy *scoringu* kredytowego mogą być kwalifikowane jako systemy wysokiego ryzyka, co wiąże się z dodatkowymi obowiązkami w zakresie zapewnienia nadzoru człowieka. Regulacja ta wymaga, aby nadzór był zaprojektowany w sposób umożliwiający zapobieganie ryzykom dla praw jednostki, co implikuje konieczność zapewnienia realnej możliwości ingerencji w działanie systemu. Jednakże, podobnie jak w przypadku RODO, brak precyzyjnych kryteriów oceny efektywności nadzoru powoduje, że implementacja tych wymogów może mieć charakter formalny<sup>23</sup>.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że systemy *scoringu* kredytowego stanowią ilustrację szerszego problemu związanego z koncepcją *Human-in-the-Loop*. Chociaż formalnie zapewniają one udział człowieka w procesie decyzyjnym, to w praktyce jego rola bywa ograniczona przez czynniki technologiczne i organizacyjne. W konsekwencji istnieje ryzyko, że wymogi prawa UE dotyczące nadzoru człowieka będą realizowane w sposób pozorny, nie zapewniając rzeczywistej ochrony

<sup>21</sup> Z.C. Lipton, *The Mythos of Model Interpretability*, „Communications of the ACM” 2018, nr 61(10), s. 40–43.

<sup>22</sup> A.D. Selbst, J. Powles, *Meaningful Information and the Right to Explanation*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(4), s. 233–241.

<sup>23</sup> Akt w sprawie sztucznej inteligencji, zał. III, art. 14.

praw jednostki. Skuteczność modelu HITL w systemach *scoringowych* zależy nie tylko od jego formalnej konstrukcji, lecz przede wszystkim od warunków jego implementacji. W celu zapewnienia zgodności z wymogami prawa UE konieczne jest doprecyzowanie standardów nadzoru oraz wprowadzenie mechanizmów zwiększających transparentność i realną sprawczość człowieka w procesie decyzyjnym.

## 5. Iluzja kontroli – analiza krytyczna i propozycje reinterpretacji

Koncepcja *Human-in-the-Loop*, choć stanowi jeden z centralnych mechanizmów regulacyjnych w obszarze sztucznej inteligencji, coraz częściej poddawana jest krytycznej analizie z perspektywy jej rzeczywistej efektywności. W wielu przypadkach nadzór człowieka nad systemami algorytmicznymi ma charakter pozorny, co prowadzi do powstania zjawiska określanego jako „iluzja kontroli”. W szczególności problem ten ujawnia się w sytuacjach, gdy człowiek pełni funkcję tzw. *rubber stamp*<sup>24</sup>, czyli podmiotu formalnie zatwierdzającego decyzje systemu bez ich rzeczywistej weryfikacji.

Z perspektywy dogmatycznoprawnej punkt wyjścia stanowią regulacje AI Act oraz RODO, które wprowadzają wymóg zapewnienia nadzoru człowieka nad systemami AI<sup>25</sup>. Analiza przepisów wskazuje, że prawodawca unijny przypisuje obecności człowieka funkcję gwarancyjną, mającą zabezpieczać prawa jednostki przed negatywnymi skutkami automatyzacji. Jednakże brak precyzyjnych kryteriów określających, kiedy nadzór można uznać za „znaczący”, powoduje, że wymogi te mogą być realizowane w sposób minimalny. W praktyce oznacza to, że systemy mogą formalnie spełniać obowiązki regulacyjne poprzez włączenie człowieka w proces decyzyjny, nawet jeśli jego rola jest marginalna.

Zastosowanie metody funkcjonalnej pozwala pogłębić tę analizę poprzez odniesienie do rzeczywistych warunków funkcjonowania systemów AI. W wielu przypadkach udział człowieka ogranicza się do zatwierdzania decyzji wygenerowanych przez algorytm, bez realnej

---

<sup>24</sup> Oznacza podmiot formalnie decyzyjny, ale faktycznie pozbawiony realnej władzy. Szerzej: D. Keats Citron, *Technological Due Process*, „Washington University Law Review” 2008, nr 85(6), s. 1249–1313.

<sup>25</sup> Akt w sprawie sztucznej inteligencji, art. 14; Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, art. 22.

możliwości ich zakwestionowania. Zjawisko to jest wzmacniane przez kilka czynników. Po pierwsze, złożoność modeli algorytmicznych utrudnia ich zrozumienie, co ogranicza zdolność do krytycznej oceny wyników. Po drugie, występuje tzw. *automation bias*, czyli tendencja do nadmiernego zaufania systemom technologicznym. Po trzecie, presja organizacyjna oraz ograniczenia czasowe powodują, że użytkownicy systemów nie są w stanie przeprowadzić pogłębionej analizy każdej decyzji<sup>26</sup>. W rezultacie nadzór człowieka staje się fikcją, a odpowiedzialność za decyzje pozostaje rozproszona. Konsekwencje tego zjawiska mają charakter zarówno prawny, jak i systemowy. Pozorny nadzór może prowadzić do naruszenia praw jednostki, w tym prawa do rzetelnej procedury oraz skutecznego środka odwoławczego. Ponadto utrudnia on przypisanie odpowiedzialności za błędne decyzje, gdyż formalna obecność człowieka może być wykorzystywana jako argument wyłączający odpowiedzialność za automatyczne przetwarzanie danych. W tym kontekście koncepcja HITL może paradoksalnie osłabiać, a nie wzmacniać ochronę jednostki.

W świetle powyższych ustaleń konieczne staje się podjęcie próby reinterpretacji obowiązujących standardów nadzoru człowieka. Z perspektywy dogmatycznej należy postulować odejście od formalnego rozumienia udziału człowieka na rzecz podejścia funkcjonalnego, w którym kluczowe znaczenie ma rzeczywista zdolność do ingerencji w proces decyzyjny. W tym kontekście pojęcie *meaningful human control* powinno być interpretowane jako obejmujące co najmniej trzy elementy: (1) kompetencje – człowiek musi posiadać wiedzę i umiejętności pozwalające na ocenę działania systemu; (2) informację – dostęp do danych i wyjaśnień umożliwiających zrozumienie decyzji; oraz (3) sprawczość – realną możliwość zmiany lub odrzucenia wyniku<sup>27</sup>.

Zastosowanie metody funkcjonalnej prowadzi również do sformułowania konkretnych propozycji reform. Po pierwsze, konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowych wymogów dotyczących projektowania systemów AI, które uwzględniałyby potrzeby użytkowników sprawujących nadzór. Obejmuje to m.in. rozwój narzędzi wyjaśnialnej sztucznej inteligencji (ang. *explainable AI*), które zwiększają przejrzystość działania modeli. Po drugie, istotne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu szkolenia i wsparcia dla osób uczestniczących w procesie

<sup>26</sup> R. Parasuraman, D.H. Manzey, *Complacency and Bias in Human Use of Automation: An Attentional Integration*, „Human Factors” 2010, nr 52(3), s. 387–389.

<sup>27</sup> F. Santoni de Sio, J. van den Hoven, op. cit., s. 2.

decyzyjnym. Po trzecie, należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów selektywnego zaangażowania człowieka, polegających na jego aktywnym udziale w sytuacjach wysokiego ryzyka lub niepewności modelu, zamiast rutynowego zatwierdzania wszystkich decyzji<sup>28</sup>.

Wreszcie, z perspektywy regulacyjnej zasadne wydaje się doprecyzowanie obowiązków podmiotów wykorzystujących AI poprzez wprowadzenie mierzalnych kryteriów oceny efektywności nadzoru. Mogłyby one obejmować m.in. częstotliwość ingerencji człowieka, jakość podejmowanych decyzji czy poziom zrozumienia działania systemu<sup>29</sup>. Takie podejście pozwoliłoby ograniczyć ryzyko nadużyć oraz zapewnić rzeczywistą realizację celów prawa UE. W tym kontekście istnieją standardy ISO/IEC, stanowiące międzynarodowe wytyczne dotyczące projektowania, wdrażania i oceny systemów informatycznych, w tym systemów opartych na sztucznej inteligencji. Standardy te są co do zasady dobrowolne. Nie mają mocy prawa same w sobie i organizacje nie muszą ich stosować. Szczególne znaczenie mają normy związane z zarządzaniem ryzykiem, bezpieczeństwem informacji oraz jakością procesów, które wspierają transparentność i odpowiedzialność działania algorytmów. Obowiązujące w standardach wskaźniki częstotliwości interwencji służą do monitorowania, jak często konieczna jest ingerencja człowieka w działanie systemu algorytmicznego. Mogą obejmować liczbę korekt decyzji, przypadków eskalacji do operatora lub sytuacji wymagających ręcznej weryfikacji<sup>30</sup>. Wysoka częstotliwość interwencji może wskazywać na ograniczoną skuteczność lub niezawodność algorytmu. Wprowadzenie wymienionych standardów jako obowiązujących norm prawnych wpłynęłoby na zwiększenie poziomu efektywności i rzeczywistego nadzoru człowieka nad systemami AI.

---

<sup>28</sup> E. Kamar, *Directions in Hybrid Intelligence: Complementing AI Systems with Human Intelligence*, Proceedings of the Twenty-Fifth International Joint Conference on Artificial Intelligence (IJCAI) 2016, s. 4071–4072, <https://www.ijcai.org/Proceedings/16/Papers/603.pdf> (dostęp: 1 V 2026).

<sup>29</sup> B. Mittelstadt, *Principles Alone Cannot Guarantee Ethical AI*, „Nature Machine Intelligence” 2019, nr 1, s. 505–506.

<sup>30</sup> International Organization for Standardization (ISO) and International Electrotechnical Commission (IEC), *ISO/IEC 42001:2023 Information Technology Artificial Intelligence Management System* (Geneva: ISO, 2023); International Organization for Standardization (ISO) and International Electrotechnical Commission (IEC), *ISO/IEC 23894:2023 Information Technology Artificial Intelligence Guidance on Risk Management* (Geneva: ISO, 2023); International Organization for Standardization (ISO) and International Electrotechnical Commission (IEC), *ISO/IEC 27001:2022 Information Security, Cybersecurity and Privacy Protection—Information Security Management Systems—Requirements* (Geneva: ISO, 2022).

Analizy dogmatycznoprawna i funkcjonalna wskazują, że koncepcja *Human-in-the-Loop*, w jej obecnym kształcie, nie zawsze gwarantuje efektywny nadzór człowieka nad systemami AI. Zjawisko *rubber stamp* stanowi poważne wyzwanie dla ochrony praw jednostki i wymaga zarówno reinterpretacji istniejących norm, jak i wprowadzenia nowych rozwiązań regulacyjnych. Tylko wówczas możliwe będzie zapewnienie, że obecność człowieka w procesie decyzyjnym ma charakter rzeczywisty, a nie jedynie iluzoryczny.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza koncepcji *Human-in-the-Loop* w świetle prawa Unii Europejskiej prowadzi do kilku zasadniczych wniosków o charakterze teoretycznym, normatywnym oraz praktycznym. Po pierwsze, należy stwierdzić, że prawo UE wyraźnie akcentuje znaczenie nadzoru człowieka jako instrumentu ochrony praw jednostki w warunkach rosnącej automatyzacji decyzji. Zarówno AI Act, jak i RODO przyznają obecności człowieka funkcję gwarancyjną, mającą przeciwdziałać arbitralności decyzji algorytmicznych. Jednakże analiza dogmatyczna wykazała, że regulacje te posługują się pojęciami o wysokim stopniu ogólności, takimi jak „nadzór człowieka” czy „interwencja człowieka”, nie precyzując jednoznacznie kryteriów ich realizacji. W konsekwencji powstaje luka interpretacyjna, która umożliwi formalne spełnienie wymogów prawnych bez zapewnienia ich rzeczywistej skuteczności.

Po drugie, analiza funkcjonalna ujawniła, że w praktyce model HITL często nie spełnia przypisywanej mu roli. W wielu zastosowaniach człowiek uczestniczy w procesie decyzyjnym jedynie w sposób symboliczny, pełniąc funkcję *rubber stamp*, czyli podmiotu zatwierdzającego decyzje algorytmu bez ich pogłębionej weryfikacji. Zjawisko to jest wzmacniane przez czynniki takie jak złożoność modeli AI, asymetria informacyjna, ograniczenia poznawcze użytkowników oraz presja organizacyjna. W rezultacie dochodzi do powstania „iluzji kontroli”, w której formalna obecność człowieka nie przekłada się na rzeczywistą zdolność do ingerencji w działanie systemu.

Po trzecie, analiza systemów *scoringu* kredytowego oraz przegląd orzecznictwa wskazują, że problem pozorności nadzoru ma charakter systemowy, a nie incydentalny. Sądy, choć nie odnoszą się bezpośrednio do koncepcji HITL, konsekwentnie podkreślają konieczność

zapewnienia realnej kontroli nad decyzjami wpływającymi na sytuację jednostki. Standard ten obejmuje nie tylko formalną możliwość interwencji, lecz także jej efektywność, rozumianą jako zdolność do zrozumienia i zakwestionowania decyzji. Tym samym orzecznictwo pośrednio wspiera tezę, że obecne modele HITL mogą być niewystarczające z punktu widzenia wymogów prawa UE.

Po czwarte, przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że kluczowym problemem nie jest sama koncepcja *Human-in-the-Loop*, lecz sposób jej implementacji oraz brak precyzyjnych standardów oceny jej efektywności. W tym kontekście zasadne jest odejście od formalnego podejścia do nadzoru człowieka na rzecz podejścia funkcjonalnego, które uwzględni rzeczywiste warunki działania systemów AI. Oznacza to konieczność redefinicji pojęcia *meaningful human control* poprzez wskazanie konkretnych kryteriów, takich jak poziom kompetencji użytkownika, dostęp do informacji oraz realna możliwość ingerencji w proces decyzyjny.

Po piąte, artykuł wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian o charakterze regulacyjnym i praktycznym. W szczególności postulowane jest doprecyzowanie obowiązków wynikających z AI Act poprzez określenie minimalnych standardów nadzoru człowieka oraz wprowadzenie mierzalnych wskaźników jego efektywności. Równocześnie konieczne jest rozwijanie narzędzi zwiększających przejrzystość systemów AI, takich jak rozwiązania z zakresu *explainable AI*, oraz zapewnienie odpowiedniego przygotowania osób odpowiedzialnych za nadzór. Istotnym kierunkiem rozwoju może być także model selektywnego angażowania człowieka, skoncentrowany na sytuacjach wysokiego ryzyka.

W konkluzji koncepcja *Human-in-the-Loop*, choć stanowi istotny element europejskiego modelu regulacji sztucznej inteligencji, w obecnym kształcie nie gwarantuje automatycznie realizacji celu, jakim jest zapewnienie realnego nadzoru człowieka. Bez doprecyzowania standardów prawnych oraz uwzględnienia uwarunkowań technologicznych i organizacyjnych istnieje ryzyko utrwalenia mechanizmów o charakterze iluzorycznym. W konsekwencji dalszy rozwój regulacji oraz praktyki stosowania prawa powinien zmierzać w kierunku wzmocnienia rzeczywistej roli człowieka w procesach decyzyjnych, tak aby odpowiadała ona nie tylko wymogom formalnym, lecz także funkcjonalnym.

**BIBLIOGRAFIA**

- Edwards L., *Regulating AI in Europe: four problems and four solutions*, London 2022, <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/03/Expert-opinion-Lilian-Edwards-Regulating-AI-in-Europe.pdf> (dostęp: 9 IV 2026).
- Goodrich M.A., Schultz A.C., *Human-Robot Interaction: A Survey*, „Foundations and Trends in Human-Computer Interaction” 2007, nr 1(3), s. 203–275.
- Kamar E., *Directions in Hybrid Intelligence: Complementing AI Systems with Human Intelligence*, Proceedings of the Twenty-Fifth International Joint Conference on Artificial Intelligence (IJCAI) 2016, s. 4070–4073, <https://www.ijcai.org/Proceedings/16/Papers/603.pdf> (dostęp: 1 V 2026).
- Keats Citron D., *Technological Due Process*, „Washington University Law Review” 2008, nr 85(6), s. 1249–1313.
- Khandani T., Kim A.J., Lo A.W., *Consumer Credit-Risk Models via Machine-Learning Algorithms*, „Journal of Banking & Finance” 2010, nr 34(11), s. 2767–2787.
- Lipton Z.C., *The Mythos of Model Interpretability*, „Communications of the ACM” 2018, nr 61(10), s. 36–43.
- Malgieri G., *Automated Decision-Making in the EU Member States: The Right to Explanation and Other ‘Suitable Safeguards’ in the National Legislations*, „Computer Law & Security Review” 2019, nr 5(35), artykuł 105327, s. 1–26.
- McGraw D.K., *Ethical Responsibility in the Design of Artificial Intelligence (AI) Systems*, „International Journal of Responsibility” 2024, nr 7(1), artykuł 4, s. 1–21.
- Miller T., *Explanation in Artificial Intelligence: Insights from the Social Sciences*, „Artificial Intelligence” 2017, nr 267(2), s. 1–66.
- Mittelstadt B., *Principles Alone Cannot Guarantee Ethical AI*, „Nature Machine Intelligence” 2019, nr 1, s. 501–507.
- Mittelstadt B. et al., *The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate*, „Big Data & Society” 2016, nr 3(2), s. 1–21.
- Parasuraman R., Manzey D.H., *Complacency and Bias in Human Use of Automation: An Attentional Integration*, „Human Factors” 2010, nr 52(3), s. 381–410.
- Santoni de Sio F., van den Hoven J., *Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account*, „Frontiers in Robotics and AI” 2018, nr 5(15), s. 1–14.
- Selbst A.D., Powles J., *Meaningful Information and the Right to Explanation*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(4), s. 233–242.
- Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(2), s. 76–99.



Anna Hernacka-Janikowska\*

## Niszczenie plakatów wyborczych: analiza prawnokarna i kryminologiczna z uwzględnieniem rozwiązań prawnych wybranych państw

Destruction of Election Posters: The Legal and  
Criminological Analysis, Taking into Account Legal  
Solutions in Selected Countries

**Abstract.** The article discusses the destruction of election posters both from a criminal law and a criminological perspective. The analytical approach adopted in this article draws on fundamental research assumptions in this field. The author explains the most important concepts, presents the key legal regulations, and discusses the statistical dimension of the phenomenon. An important cognitive element is also the analysis of the phenomenon in a criminological context, in which the most significant criminological theories are presented, as well as the consequences associated with the phenomenon under discussion. Moreover, the author points to examples of legal solutions in selected countries, including France, Germany, the United Kingdom, and the United States. The author identifies the motivations of the perpetrators and simultaneously emphasizes that such behaviours may intensify particularly in the pre-election period, as well as due to the rising level of social and political emotions in the public sphere. Special attention should be paid to the fact that the destruction of electoral materials constitutes a significant problem not only for candidates competing for political power, but also represents a manifestation of weakening and low political culture, a lack of respect for political pluralism and the choices of others, and a serious violation of generally accepted norms of public order and law. It is also evident that misdemeanours and/or crimes involving the destruction of electoral materials generate additional costs for candidates, and that a comprehensive view of the scale of the phenomenon may also lead to the emergence of “poster wars”, in

---

\* Kazimierz Wielki University, Bydgoszcz, Poland | Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-2393-8950>, e-mail: [ahj@ukw.edu.pl](mailto:ahj@ukw.edu.pl).

which supporters of a given political option regularly destroy their opponents' electoral materials.

**Keywords:** election posters – destruction of election posters – election code – code of offences

## Wprowadzenie

Kampania wyborcza stała się interesującym zagadnieniem badawczym nie tylko w optyce politologicznej i prawnej, ale również socjologicznej czy też psychologicznej. Jest ona jednym z najistotniejszych mechanizmów państwa demokratycznego. W swoistej triadzie „kampania wyborcza – głosowanie – wynik głosowania” stanowi pierwotny element procedury wyborczej. Niestety, samo sformułowanie nastrocza trudności eksplanacyjnych. Wielu badaczy podejmujących próby usystematyzowania powyższego terminu dokonywało jego interpretacji, opierając się na konkretnych i szczegółowych podejściach naukowo-badawczych.

Pierwsze z nich, podejście behawioralne, identyfikuje kampanię wyborczą z perspektywy zachowań, określenia ich przyczyn, jak również zmian. Zachowania te odwołują się w szczególności do wszystkich podmiotów procesu wyborczego – zarówno do osób głosujących, jak i kandydatów.

W podejściu racjonalnym dokonuje się analizy zachowań uczestników procesu wyborczego w odniesieniu do podjętej decyzji i wyboru, które to poprzedzone były analizą czynników motywacyjnych, siły argumentacji oraz zasobów wiedzy.

Ostatnie podejście, funkcjonalne, odwołuje się do mechanizmu komunikowania publicznego, a ściślej – politycznego. W tej perspektywie centralnym narzędziem analizy badawczej staje się reklama, przekaz medialny, debata telewizyjna<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na istotność ochrony prawnej materiałów wyborczych. W szczególnym zakresie tekst ma na celu ustalenie, jakie zachowania polegające na uszkadzaniu, zrywaniu, zamazywaniu materiałów wyborczych mogą stanowić przejaw czynów zabronionych w świetle obowiązujących przepisów prawa wykroczeń

---

<sup>1</sup> M. Borowicz, *Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne*, „Athenaeum” 2010, vol. 23, s. 135, za: B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania politycznego i publicznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2002, s. 147–148; oraz B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 245.

i prawa karnego. W ujęciu kryminologicznym w artykule zaprezentowane są teorie kryminologiczne odwołujące się do motywacji sprawców, uwarunkowań społecznych i politycznych związanych z podejmowaniem wyżej wymienionych zachowań. Perspektywa rozwiązań prawnych przyjętych w wybranych państwach stanowić może interesującą optykę badawczą zjawiska, wskazując na różnice i podobieństwa przyjętych mechanizmów prawnych.

## 1. Kampania wyborcza

Niezbędna dla celów niniejszego artykułu jest również właściwa wykładnia terminu „kampania wyborcza”. Zgodnie z jedną z definicji *sensu largo* jest to „wyodrębniona faza procesu wyborczego, obejmująca okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie”<sup>2</sup>. Ponadto, „[t]o mechanizm, który wykorzystują partie lub indywidualni kandydaci w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie kombinowanej strategii opartej na wykorzystaniu działań o charakterze organizacyjnym, finansowym i promocyjnym”<sup>3</sup>.

Niewątpliwie zatem proces kampanii wyborczej staje się procesem politycznej rywalizacji. Z uwagi jednak na specyfikę powyższego mechanizmu w postaci m.in. wykorzystywania przez kandydatów dostępnych środków służących realizacji celu, jakim jest polityczne zwycięstwo w wyborach, mechanizm ten jest ściśle określony przepisami prawa. Wartość zaakcentowania jest fakt, iż „[k]ampania wyborcza jest ściśle wyodrębnionym przez normy prawa etapem procedury wyborczej, w którym następuje pozyskanie, mobilizacja i krystalizacja elektoratu w celu uzyskania określonego rezultatu wyborczego, za pomocą wyodrębnionych środków i metod działania przez podmioty prawa wyborczego”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Hasło: *kampania wyborcza*, w: *Leksykon politologii wraz z aneksem: reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–1997)*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Warszawa 1999, s. 192.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane*, w: *Marketing wyborczy we współczesnych kampaniach wyborczych*, pod red. E. Kancik, P. Jakubowskiego, Lublin 2013, s. 15.

Istotą kampanii wyborczej jest przede wszystkim wzmocnienie widoczności medialnej i publicznej kandydatów za pomocą materiałów wyborczych, do których zalicza się nie tylko wystąpienia publiczne i wypowiedzi, ale również plakaty wyborcze, hasła, publikacje prasowe itp.<sup>5</sup> W celu propagowania i wzmocnienia widoczności określonego kandydata lub ugrupowania coraz częściej wykorzystuje się portale społecznościowe<sup>6</sup>. Jak warto podkreślić, tego typu materiały stanowią przedmiot ochrony prawnej, a ich umiejscowienie jest szczegółowo regulowane przepisami prawa. Ramy instytucjonalne opisujące kampanię wyborczą zostały przewidziane m.in. w Konstytucji<sup>7</sup>, kodeksie wyborczym<sup>8</sup>, kodeksie wykroczeń<sup>9</sup>, rozporządzeniach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz w prawie prasowym.

Na istotność zagadnienia, jak również zjawisk pokrewnych, zwraca uwagę prawodawca, który systematyzuje w rozdziale IX k.w., działania przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym.

W artykule zaprezentowane zostaną zachowania wypełniające znamiona wykroczenia polegającego na niszczeniu plakatów wyborczych. Niezbędna w tym zakresie jest wykładnia najważniejszych pojęć oscylujących wokół niniejszego zagadnienia.

Ważnym aspektem korespondującym z hasłem kampanii wyborczej jest agitacja wyborcza, która zgodnie z legalną definicją jest „[p]ublicznym nakłanianiem lub zachęcaniem do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego” (art. 105. § 1 k.wyb.). Agitacją wyborczą jest zatem propagowanie haseł, poglądów oraz idei celem zwiększenia grona odbiorców-zwolenników, zyskania aprobaty dla określonego kandydata<sup>10</sup>.

Jak słusznie uznaje K. Korycki, „[a]gitacja wyborcza jest reglamentowana czasem, można ją prowadzić dopiero od dnia przyjęcia przez

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 192.

<sup>6</sup> B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załużka, *Art. 104*, w: *idem*, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023, Legalis, Nb 1.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 I 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 365), dalej „k.wyb.”.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 V 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 734 ze zm.), dalej „k.w.”.

<sup>10</sup> B. Michalak A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 17.

właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Reglamentacja prowadzenia agitacji dotyczy także zasad, form i miejsc, określonych przepisami kodeksu wyborczego<sup>11</sup>. Ponadto, jedną z form agitacji wyborczej jest m.in. rozmieszczanie plakatów wyborczych kandydatów w przestrzeni publicznej. Również i ta sfera podlega prawnym regulacjom.

Przeprowadzenie kampanii wyborczej w przestrzeni społecznej jest możliwe właściwie wszędzie. Istnieją jednak wyjątki przewidziane przepisami prawa wyborczego. Zgodnie z art. 108 k.wyb.:

Zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej:

1. na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów;
2. na terenie zakładów pracy w sposób i formach zakłócających normalne funkcjonowanie;
3. na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Powyższe działania podlegają karze grzywny. Art. 108 k.wyb. wyraźnie koresponduje z art. 494 k.wyb., określając wymiary kar. Dodatkowo, przepisy karne k.wyb., tj. art. 494 § 1, przewidują karę grzywny za prowadzenie agitacji wyborczej w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal ten się znajduje.

Ponadto, ustawodawca zakazuje również prowadzenia agitacji wyborczej wobec uczniów na terenie szkoły. Działania takie obarczone są karą grzywny zgodnie z przepisami karnymi k.wyb. Oznacza to zatem, iż spotkania kampanijne są możliwe do przeprowadzenia na terenie szkoły, np. z nauczycielami i osobami z zewnątrz, poza zajęciami lekcyjnymi i pod warunkiem że treści te nie będą kierowane do uczniów nieposiadających czynnego prawa wyborczego i nie będą oni uczestniczyli w tego typu spotkaniach.

Natomiast wskazuje się jednocześnie, zgodnie z treścią art. 108 § 3 k.wyb., że „[z]a agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej polegającej na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego

---

<sup>11</sup> K. Korycki, *Prawne uwarunkowania kampanii wyborczej*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2016, nr 12, s. 227.

państwa prawnego oraz zasadach organizacji wyborów”. Zatem zajęcia z zakresu edukacji obywatelskiej mogą mieć charakter wyłącznie informacyjny, pielęgnujący postawy patriotyczne, zwracające uwagę na istotę głosowania, a nie nakłaniający do oddawania głosów na konkretne ugrupowania lub kandydatów.

Ustawodawca w k.wyb. przewidział również formułę, w jakiej nie może być prowadzona agitacja wyborcza. Przepis art. 108a k.wyb. wskazuje następująco:

§ 1. Zabrania się komitetom wyborczym, kandydatom oraz wyborcom prowadzącym agitację wyborczą na rzecz komitetów wyborczych lub kandydatów organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych.

§ 2. Zabrania się podawania lub dostarczania, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od ceny nabycia lub kosztów wytworzenia.

§ 3. Zabrania się w ramach prowadzonej agitacji wyborczej nieodpłatnego rozdawania przedmiotów o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych.

W przypadku § 1, dotyczącego gier losowy oraz loterii fantowych, ustawodawca przewidział karę grzywny od 5 tysięcy złotych do 50 tysięcy złotych. Ten sam wymiar kary kształtuje się w przypadku podawania napojów alkoholowych.

Ustawodawca przewiduje również kary grzywny za czyny związane z udzielaniem korzyści majątkowej jednego komitetu innemu komitetowi wyborczemu (art. 503 k.wyb.) oraz organizowaniu zbiórek publicznych na cele kampanijne (art. 504 k.wyb.). W wyżej wymienionych przypadkach kary kształtują się na poziomie odpowiednio od 1 tysiąca złotych do 10 tysięcy złotych oraz od 1 tysiąca do 100 tysięcy złotych.

W perspektywie powyższych rozważań uznać można, iż plakaty wyborcze służą agitacji wyborczej w rozumieniu przekonywania wyborców do poparcia określonego kandydata, partii lub programu. Umieszczanie plakatów wyborczych w przestrzeni publicznej stanowi zatem jedną z form prowadzenia kampanii wyborczej. Z kolei niszczenie plakatów wyborczych może utrudniać prowadzenie kampanii, ograniczać dostęp wyborców do informacji o kandydatach oraz wpływać negatywnie na

równość szans w kampanii. Ochrona plakatów wyborczych stanowi w związku z tym istotny element z uwagi na fakt, że materiały wyborcze stanowią własność komitetów wyborczych, jak również są elementem agitacji wyborczej.

## 2. Przepisy dotyczące materiałów wyborczych

Przepisy k.wyb. jednocześnie precyzują, gdzie można umieścić plakaty i hasła wyborze. Są to zgodnie z art. 110 k.wyb.: ściany budynków, przystanki komunikacji publicznej, tablice i słupy ogłoszeniowe, ogrodzenia, latarnie, urządzenia elektryczne, telekomunikacyjne i inne. Istotną przesłanką jest natomiast wyłączenie uzyskanie zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, urządzenia albo obiektu na umieszczenie takiego materiału. Umieszczenie materiałów wyborczych bez zgody właściciela lub zarządcy wyżej wymienionych obiektów usankcjonowane jest karą grzywny. Widać tu również wyraźny związek art. 110 k.wyb. z przepisem art. 495 tejże ustawy.

Zaznaczyć należy, że wyrażenie zgody może nastąpić w sposób zarówno pisemny, jak i ustny. Pisemna formuła może być zauważalna w przypadku wyrażenia zgody przez instytucje publiczne zarządzające danymi obiektami, np. przystankami komunikacji publicznej. Natomiast ustna zgoda może zostać wyrażona przez właścicieli prywatnych posesji i budynków. Jednocześnie wartym zaakcentowania jest fakt, iż dopuszczalna jest zgoda dorozumiana identyfikowana jako np. brak sprzeciwu na wywieszenie plakatu wyborczego na danej nieruchomości<sup>12</sup>. Przewidziana jest również możliwość ustawiania własnych urządzeń ogłoszeniowych kandydata/kandydatów w celach kampanijnych, natomiast ustawianie ich w sposób naruszający obowiązujące przepisy porządkowe podlega karze grzywny (art. 495 § 1 k.wyb.).

W perspektywie podejmowanej tematyki niniejszego artykułu należy również zaprezentować eksplanację pojęcia „materiał wyborczy”. Legalna definicja materiału wyborczego wynika z art. 109 § 1 k.wyb. – jest to „[k]ażdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”.

<sup>12</sup> R. Krajewski, *Wykroczenia wyborcze*, w: *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowskiego, S. Kamosińskiego, Bydgoszcz 2015, s. 170.

Zaznaczyć również należy, że rozpowszechnianie materiału wyborczego jest przejawem i formą agitacji wyborczej w myśl przepisów art. 106 k.wyb.<sup>13</sup>

### 3. Ochrona prawna materiałów wyborczych

Istotnym podkreślenia jest fakt, iż ustawodawca zdecydował się na ochronę prawną materiałów wyborczych, np. plakatów i haseł, przewidując odpowiedzialność prawną za wykroczenie ich zniszczenia. Zgodnie z zapisami art. 67: „§ 1 k.w. „[k]to umyślnie uszkadza lub usuwa ogłoszenie wystawione publicznie przez instytucję państwową, samorządową albo organizację społeczną lub też w inny sposób umyślnie uniemożliwia zaznajomienie się z takim ogłoszeniem, podlega karze aresztu albo grzywny”.

Przedmiotem ochrony wobec przepisu art. 67 k.w. jest powszechnie prawo do informacji rozumiane jako możliwość zapoznania się z informacją publiczną w postaci ogłoszeń, afiszów, jak również plakatów<sup>14</sup>. Ochroną prawną objęto również działalności instytucji o charakterze informacyjnym, której przejawem są oficjalne ogłoszenia publiczne<sup>15</sup>. Ponadto ochroną prawną zostało objęte również niezakłócone funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych lub organizacji społecznych, wyrażoną przez ogłoszenia publiczne<sup>16</sup>.

Wykroczenie z art. 67 k.w. ma charakter powszechny, co oznacza, że może popełnić je każdy<sup>17</sup>. Ustawodawca nie przewiduje żadnego katalogu zamkniętego podmiotów, co do których jest możliwe zastosowanie powyższego przepisu. Wykroczenie niszczenia plakatów

---

<sup>13</sup> A. Borkowska-Minko, *Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem sądowego „trybu wyborczego”,* rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2020, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/10968/1/A\\_Borkowska-Minko\\_Ograniczenia\\_prawne\\_agitacji\\_wyborczej.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/10968/1/A_Borkowska-Minko_Ograniczenia_prawne_agitacji_wyborczej.pdf) (dostęp: 12 IV 2024).

<sup>14</sup> M. Budyn-Kulik, *Art. 67 § 1, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2023, Legalis.

<sup>15</sup> J.M. Wojciechowski, *Rozdział IX. Wykroczenia przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym*, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. J. Lachowskiego, Warszawa 2021, s. 310.

<sup>16</sup> M. Budyn-Kulik, *op. cit.*

<sup>17</sup> T. Bojarski, *Rozdział IX. Wykroczenia przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym*, w: *Kodeks Wykroczeń. Komentarz*, pod red. T. Bojarskiego, Warszawa 2019, s. 293.

wyborczych można popełnić wyłącznie umyślnie. Co więcej, zachowanie takie może być popełnione zarówno w wymiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym<sup>18</sup>.

Wykroczenie z art. 67 § 1 k.w. może być dokonane przez działanie lub zaniechanie. Niniejszy przepis prawny przywołuje sformułowania „uszkodzenia” oraz „usuwania”. O uszkodzeniu mówi się wówczas, gdy zostanie częściowo zniszczony obiekt, w tym przypadku plakat wyborczy. Czyn ten może być dokonany np. w postaci dorysowania pewnych grafik na plakacie, które uniemożliwiają odczytanie treści bądź hasła lub też ich zamazanie. Może być to również częściowe podarcie lub wydarcie konkretnego fragmentu. Wszystkie te działania zmierzają do uniemożliwienia odtworzenia rzeczywistego, pierwotnego i oryginalnego kształtu treści<sup>19</sup>.

Natomiast poprzez usunięcie rozumie się odłączenie przedmiotu z powierzchni, na której został on umieszczony. Jak słusznie się podkreśla, nie ma znaczenia, czy w niniejszym przypadku plakat wyborczy uległ zniszczeniu, uszkodzeniu czy został całościowo w sposób nienaruszony zdjęty z określonej powierzchni<sup>20</sup>. Innymi słowy: usunięcie to zabór rzeczy z miejsca lub powierzchni, gdzie była ona pierwotnie umiejscowiona<sup>21</sup>.

Ustawodawca zwraca również uwagę, obok znamion „usuwa” i „uszkadza”, na „inne sposoby” utrudniające i uniemożliwiające zapoznanie się z informacją. Takim przykładem może być np. zalepienie plakatu wyborczego lub naklejenie na niego innego plakatu bądź ogłoszenia<sup>22</sup>.

W optyce podmiotowej wskazać należy, iż istotnym elementem omawianego przepisu jest umyślność, ponieważ niniejsze wykroczenie z art. 67 k.w. może być popełnione wyłącznie umyślnie. Ponadto, może zostać popełnione z zamiarem bezpośrednim i ewentualnym. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „[s]ama czynność sprawcza zawsze objęta jest zamiarem bezpośrednim sprawcy. Nie jest pojęciowo możliwe umyślne uszkodzenie lub usunięcie czegoś bez woli doprowadzenia do takiego skutku. Margines niepewności charakterystyczny

<sup>18</sup> M. Budyn-Kulik, op. cit.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 310.

<sup>22</sup> M. Budyn-Kulik, op. cit.

dla zamiaru ewentualnego dotyczyć może tego, czy ogłoszenie zostało wystawione przez wskazaną instytucję<sup>23</sup>.

Ponadto do zakresu podmiotowego nie możemy zaliczyć również motywacji sprawcy czynu, co oznacza, iż nie ma znaczenia, czy czyn został popełniony z chęci zemsty, złościwości lub w celu dokuczenia konkurentowi<sup>24</sup>.

W perspektywie wykładni przepisu art. 67 k.w. należy zwrócić uwagę na możliwy jednoczynowy zbieg przestępstwa z wykroczeniem, ponieważ możliwy on jest z art. 288 kodeksu karnego<sup>25</sup>, traktującego o zniszczeniu rzeczy. Jest on jednak nierzeczywisty, ponieważ rozwiązania prawne przewidziane na gruncie przepisów k.k. stanowią *lex specialis*. Przyjmuje się, że „[w] praktyce do rzadkości należeć będą sytuacje, gdy wartość zniszczonego ogłoszenia, plakatu czy afisza przekroczy granicę wykroczenia. Jeżeli sprawca niszczy ogłoszenie, plakat lub afisz przy pomocy ognia, może dojść do jednoczynowego zrealizowania znamion omawianego wykroczenia i przestępstwa z art. 163 lub 164 KK<sup>26</sup>”.

Zbieg przepisów może również nastąpić z art. 124 k.w., dotyczącego zniszczenia rzeczy. Niemniej, jak wskazuje wykładnia, także w tym przypadku jest on pozorny, ponieważ *lex specialis*, tj. art. 67 kw., jest zagrożony mniejszym wymiarem kary<sup>27</sup>.

Zwracając uwagę na sankcję karną, warto wskazać, iż wykroczenie z art. 67 k.w. zagrożone jest karą aresztu lub grzywny, a wykroczenie z § 2 karą grzywny do 1 tysiąca złotych lub nagany.

W tabeli 1 zaprezentowano zestawienie najważniejszych elementów wykładni wyżej wskazanych artykułów.

Ważnym elementem wykładni przepisu art. 67 k.w. jest publiczny charakter tego czynu. Warto zaznaczyć, iż eksplanacja tego pojęcia zdaje się niezbędna z uwagi na fakt, iż ustawodawca posługuje się również pojęciem „miejsce publiczne” i czyni to w odrębnych przepisach ustawy. Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego działanie o charakterze publicznym ma miejsce wówczas, gdy „[j]est możliwość dostrzeżenia zachowania przez większą, nieoznaczoną liczbę osób, przy czym może to nastąpić zarówno w miejscu publicznym, jak i innym, jeżeli jest

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 383 ze zm.), dalej „k.k.”.

<sup>26</sup> M. Budyn-Kulik, op. cit., Nb. 14.

<sup>27</sup> Ibidem, Nb. 15.

**Tabela 1. Perspektywa porównawcza przepisów art. 67 k.w., art. 124 k.w oraz art. 288 k.k.**

PRZEPIS	Art. 67 k.w.	Art. 124 k.w.	Art. 288 k.k.
<b>PRZEDMIOT OCHRONY</b>	Prawo do informacji (możliwość zapoznania się z ogłoszeniem, afiszem, plakatem)	Własność i posiadanie rzeczy	Naruszenie integralności cudzej rzeczy
<b>STRONA PRZEDMIOTOWA</b>	Czynność sprawcza: uszkodzanie i usuwanie; wykroczenie może zostać popełnione przez działanie (najczęściej spotykane) i zaniechanie; wykroczenie ma charakter materialny	Czynność sprawcza: zniszczenie, uszkodzenie, uczynienie niezdawnym do użytku; przedmiotem czynności wykonawczej jest cudza rzecz	Czynność sprawcza: zniszczenie, uszkodzenie, uczynienie niezdawnym do użytku; przedmiotem czynności wykonawczej jest cudza rzecz (ruchoma i nieruchoma)
<b>PODMIOT</b>	Wykroczenie ma charakter powszechny	Wykroczenie ma charakter powszechny	Przestępstwo ma charakter powszechny
<b>STRONA PODMIOTOWA</b>	Wykroczenie może zostać popełnione wyłącznie umyślnie; czynność sprawcza objęta jest zamiarem bezpośrednim i ewentualnym	Wykroczenie może zostać popełnione wyłącznie umyślnie	Przestępstwo może zostać popełnione wyłącznie umyślnie; czynność sprawcza objęta jest zamiarem bezpośrednim i ewentualnym
<b>SANKCJA</b>	Kara aresztu, grzywny (art. 67 § 1); kara grzywny do 1000 zł lub nagana (art. 67 § 2)	Kara aresztu, ograniczenia wolności, grzywny	Kara pobawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (art. 288 § 1); w przypadku mniejszej wagi – grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności do roku (art. 288 § 2)

Źródło: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. P. Daniluka, wyd. 3, Warszawa 2023, Legalis; *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2024, Legalis.

ono dostrzegalne dla nieokreślonej liczby potencjalnych świadków<sup>28</sup>. Oznacza to zatem sytuację, w której sprawca niezależnie od miejsca podejmowanego działania i okoliczności mu towarzyszących, dokonując określonego zachowania, ma świadomość i godzi się na to, że jego czyn może być lub jest dostrzegalny dla nieokreślonej liczby osób<sup>29</sup>. Termin ten nawiązuje do publicznego wystawienia ogłoszenia, co wskazywać może na takie jego umiejscowienie, aby było widoczne publicznie dla nieokreślonej liczby odbiorców.

Niemniej istotne wydaje się zwrócenie uwagi na publikowanie materiałów w wirtualnej przestrzeni cyfrowej, które są coraz intensywniej dostrzegalne, a media społecznościowe stanowią często główny obszar aktywności poszczególnych kandydatów politycznych. Niszczenie plakatów wyborczych w przestrzeni wirtualnej wypełnia znamiona niszczenia plakatów wyborczych w świecie realnym i obejmuje m.in. grafiki, banery, zdjęcia kandydatów, spoty wyborcze. Modyfikacja ta obejmuje takie działania jak przerabianie plakatów wyborczych, np. dodawanie elementów graficznych, tworzenie memów i materiałów ośmieszających, satyrycznych, modyfikacja kontekstu oryginalnych materiałów, publikowanie fałszywych materiałów kampanijnych. W zależności od kontekstu można to zjawisko identyfikować na płaszczyźnie satyry politycznej i memów internetowych, pod warunkiem że nie naruszają granic prawa i nie wprowadzają odbiorców w błąd. Konkludując, zagadnienie niszczenia plakatów wyborczych oscylujących w obszarze wirtualnym jest zjawiskiem wielowymiarowym.

Ważnym aspektem omawianej problematyki jest możliwość zastosowania art. 288 k.k., w którym działanie sprawcy polegające na niszczeniu materiałów wyborczych kwalifikowane jest jako przestępstwo. Sytuacja ta dotyczy wówczas mienia o znacznej wartości, gdy doszło do wyrządzenia poważnej szkody majątkowej. W praktyce zdarza się tak, że uszkodzenie pojedynczego plakatu ma niewielką wartość. Jednak zniszczenie większej ilości materiałów wyborczych może spowodować znaczne straty finansowe komitetu wyborczego.

Mimo że przepis ten nie odnosi się bezpośrednio do kampanii wyborczej i materiałów wyborczych, jego możliwość zastosowania w praktyce pełni istotną i kluczową funkcję w systemie ochrony prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Materiały wyborcze, jak już

<sup>28</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 17 IV 2018, sygn. akt. IV KK 296/17, LEX nr 2481975.

<sup>29</sup> Ibidem.

wskazano wcześniej, stanowią istotny element kampanii wyborczej, a ich zniszczenie może skutkować zakłóceniem równości szans komitetów i kandydatów politycznych w okresie wyborczym. Toteż możliwość, jaką daje ustawodawca w zakresie stosowania sankcji karnych wobec sprawców poważniejszych przypadków niszczenia tego typu materiałów, ma istotne znaczenie prewencyjne i wzmacnia ochronę prawidłowego przebiegu kampanii wyborczej.

Interesującym poznawczo elementem wykładni niniejszego przepisu, który nastrocza również wiele trudności interpretacyjnych, jest zidentyfikowanie podmiotowości komitetu wyborczego, którego zawiadamia się o zaistniałych incydentach. Ustawodawstwo bowiem posługuje się pojęciami instytucji państwowej, instytucji samorządowej oraz organizacji społecznej. Domniemywać jednak można, iż komitet wyborczy identyfikowany będzie jako organizacja społeczna. Prawodawca definiuje organizację społeczną w art. 5 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>30</sup>, wedle którego są to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Niestety nie sposób odnaleźć szerszej wykładni tego pojęcia na gruncie przepisów prawnych. Zgodnie jednak z definicją słownikową organizacja społeczna to:

- 1) grupa celowa, zrzeszenie zmierzające do realizacji postawionych przed sobą celów w sposób zorganizowany;
- 2) sposoby zarządzania ludźmi i różnymi środkami działania, koordynowanie i kontrolowanie czynności służących osiągnięciu określonego celu;
- 3) system elementów więzi społecznej, zapewniający spójność i funkcjonowanie grupy, tj. układ wzorów działania jednostek i instytucji, środków kontroli społecznej, ról społecznych i systemów wartości, które zapewniają współzycie członków zbiorowości; wyróżnia się organizację społeczną formalną, na którą składają się zinstytucjonalizowane role społeczne, sformalizowany system przepisów i urzędów, ustanowiony w drodze prawnej, oraz organizację społeczną nieformalną, tj. układ ról społecznych, instytucji sankcji nieformalnych, wzorów działania określonych przez obyczaje i tradycje; celem organizacji społecznych jest zapewnienie porządku społecznego, tj. stanu równowagi w przebiegu procesów życia społecznego; jeśli tego celu nie spełnia, porządek społeczny ulega zaburzeniu i grupa wkracza w stan dezorganizacji społecznej<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1691).

<sup>31</sup> Hasło: *organizacja społeczna*, Słownik języka polskiego, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/organizacja-spoeczna;4009396.html> (dostęp: 12 IV 2024).

Definicję komitetu wyborczego prezentuje Główny Urząd Statystyczny, uznając, iż jest to „[z]espół osób działających na rzecz kandydata do organów władzy publicznej, który w imieniu partii politycznych i wyborców wykonuje czynności wyborcze, a w szczególności: zgłasza kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów oraz prowadzi, na zasadzie wyłączności, kampanie wyborczą na ich rzecz”<sup>32</sup>.

Wykładnia przepisów prawnych pozwala identyfikować zatem komitet wyborczy jedynie z organizacją społeczną. Z całą mocą nie jest on instytucją samorządową ani państwową<sup>33</sup>. Instytucja samorządowa to taka, która ma charakter publiczny i wykonuje zadania w danej dziedzinie, jest elementem administracji samorządowej. Mogą być to m.in. urzędy miasta i gminy<sup>34</sup>. Z kolei instytucja państwowa to instytucja wchodząca w skład organizacji państwowej, mająca charakter publiczny i wykonująca zadania w określonym obszarze. Są to zatem m.in. ministerstwa, zakłady karne, urzędy państwowe, sądy czy szkoły państwowe<sup>35</sup>.

#### 4. Statystyka i egzemplifikacja zjawiska

W perspektywie statystycznej, zgodnie z komunikatem Państwowej Komisji Wyborczej, podczas wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. odnotowano 312 wykroczeń i 173 przestępstwa wyborcze. Najczęściej czyny dotyczyły niszczenia dokumentów wyborczych i referendalnych (42 zdarzenia), wyniesienia karty wyborczej (23 zdarzenia), prowadzenia kampanii w czasie zabronionym (3 zdarzenia)<sup>36</sup>. Ponadto odnotowano 9 zdarzeń, w tym m.in. niszczenie i usuwanie ogłoszeń<sup>37</sup>.

W optyce kodeksu wyborczego odnotowano 28 czynów. Spośród wszystkich aż 24 dotyczyły prowadzenia agitacji w czasie ciszy

---

<sup>32</sup> Hasło: *komitet wyborczy*, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, b.d., <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2479,pojecie.html> (dostęp: 12 IV 2024).

<sup>33</sup> R. Krajewski, op. cit., s. 182.

<sup>34</sup> M. Budyn-Kulik, op. cit.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> PKW: *podczas niedzielnych wyborów odnotowano 312 wykroczeń i 173 przestępstwa wyborcze*, Serwis Samorządowy PAP, 16 X 2023, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/pkw-podczas-niedzielnych-wyborow-odnotowano-312-wykroczen-i-173-przestepstwa> (dostęp: 18 IV 2024).

<sup>37</sup> Ibidem.

wyborczej. Pozostałe z zarejestrowanych zdarzeń dotyczyły prowadzenia kampanii w okresie zabronionym<sup>38</sup>.

Interesujący poznawczo przykład stanowią sytuacje, które miały miejsce podczas wyborów prezydenckich z 2025 r., a które oscylują wokół przedmiotowej tematyki. W Szczecinie mężczyzna ostrzelał z wiatrówki baner kandydata na urząd prezydenta wiszący na jednym z balkonów. Lokatorka zgłosiła sprawę na Policję<sup>39</sup>. Z kolei na Dolnym Śląsku zniszczeniu uległy elewacja, okna i drzwi domu. Powodem miało być zamieszczenie na płócie banneru jednego z kandydatów na urząd prezydenta<sup>40</sup>.

W Łodzi, niespełna miesiąc przed wyborami prezydenckimi, każdego dnia odnotowywano ok. 30 incydentów zniszczeń plakatów wyborczych. Jak przedstawiali sprawę lokalni samorządowcy, „[s]kala zniszczeń banerów wyborczych jest przerażająca”<sup>41</sup>.

W niektórych przypadkach opinia publiczna informowana jest również o „seryjnych niszczytelach plakatów”. Taka sytuacja miała miejsce w Radomiu, gdzie mężczyzna systematycznie niszczył plakaty wyborcze jednego z kandydatów. Koszt zniszczenia kilkudziesięciu plakatów oszacowano na kwotę ok. 2 tysięcy złotych<sup>42</sup>.

## 5. Perspektywa kryminologiczna zjawiska

Istotnym zagadnieniem w perspektywie omawianej problematyki jest rozpatrywanie zjawiska niszczenia plakatów wyborczych w optyce

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> *Incydent w Szczecinie. Na balkonie baner, ktoś strzelał do okien*, WP Wiadomości, 21 IV 2025, <https://wiadomosci.wp.pl/ktos-strzelal-do-balkonu-wisial-tam-baner-wyborczy-7148316910381600a> (dostęp: 24 IV 2025).

<sup>40</sup> *Plakat wyborczy Trzaskowskiego sprowokował wandala. Zniszczona elewacja domu, okna i taras*, TVN24, 5 VII 2020, <https://tvn24.pl/wroclaw/wybory-prezydenckie-2020-kolce-plakat-wyborczy-trzaskowskiego-sprovokowal-wandala-zniszczona-elewacja-domu-okna-i-taras-st4629478> (dostęp: 24 IV 2025).

<sup>41</sup> J. Mlonka, *Banery wyborcze na celowniku wandalii. Łódź zmaga się z rosnącym problemem*, Dziennik Łódzki, 22 IV 2025, <https://dzienniklodzki.pl/banery-wyborcze-na-celowniku-wandalii-lodz-zmaga-sie-z-rosnacym-problemem/ar/c1p2-27493259> (dostęp: 24 IV 2025).

<sup>42</sup> T. Molga, *Oszczędził tylko jednego. Seryjny niszczytel plakatów ustalony*, WP Wiadomości, 23 IV 2025, <https://wiadomosci.wp.pl/seryjny-niszczyciel-plakatow-z-radomia-oszczedzil-tylko-jednego-kandydata-maja-byc-zarzuty-7148862813682208a> (dostęp: 24 IV 2025).

kryminologicznej. Jednym z elementów jest zwrócenie uwagi na motywy sprawców tychże czynów. Najczęściej mogą być to motywy ideologiczne – niszczenie plakatów wyborczych kandydatów, którzy nie podzielają przekonań sprawców, oraz motywy polityczne – niszczenie plakatów wyborczych kandydatów, którzy nie podzielają poglądów sprawców, dotyczących np. kształtu polityki prowadzonej przez państwo. Intensywność tych zdarzeń może być również uwarunkowana poziomem polaryzacji społeczeństwa i emocji panujących podczas kampanii wyborczej. Niemniej wskazać należy, że równie częstymi motywami są zwyczajne wybryki chuligańskie. Zdarzyć się może również i tak, że podłożem motywacyjnym sprawcy niniejszego czynu zabronionego będą pobudki osobiste, jak np. niechęć do kandydata. Mogą to być wówczas zdarzenia podejmowane incydentalnie, pod wpływem np. silnych emocji. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu „[w]ybory oraz kampania wyborcza stanowią sytuację, która jest źródłem nowych, nieznanych bodźców dla jednostek, do których kierowany jest komunikat polityczny. Jak dowodzą badania, aktywność polityczna może być atrakcyjna również dlatego, że staje się źródłem wrażeń, jest ekscytująca”<sup>43</sup>. W optyce toczącego się burzliwego dyskursu medialnego, politycznego wśród jednostek może dochodzić do odczuwania silnych, skrajnych emocji, efektem czego mogą być zachowania wypełniające znamiona przestępstw i wykroczeń.

Istotnym elementem poznawczym jest również typologia sprawców niniejszych czynów. Nie można jednak z całą mocą uznać, która grupa społeczna bądź grupa ze względu na określone kryterium np. wieku, płci, wykształcenia jest dominująca w perspektywie wszystkich podjętych zachowań. Mogą to być zarówno osoby młode, które podejmują działania o charakterze chuligańskim, jak i osoby dorosłe, dojrzałe, kierujące się niechęcią do kandydata, poczuciem niesprawiedliwości społecznej itp.

Ważne i niezwykle użyteczne w kontekście powyższych rozważań stają się teorie kryminologiczne. Jedną z teorii psychologicznych, teoria frustracji i agresji, mówi, że napięcia społeczne mogą prowadzić do ujawnienia zachowań agresywnych i przemocowych<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> A. Turska-Kawa, *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Preferencje Polityczne: Postawy, Identyfikacje, Zachowania” 2009, nr 1, s. 111.

<sup>44</sup> E.W. Pływaczewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, *Teorie kryminologiczne*, w: E.W. Pływaczewski et al., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 256–257.

Proceder niszczenia plakatów wyborczych mógłby ponadto stanowić zachowanie symboliczne, w którym materiały wyborcze stają się symbolicznym celem ataku, ponieważ pozwala to sprawcy rozładować napięcie, frustrację wobec np. konkretnego kandydata politycznego.

Inna z teorii, tj. teoria społecznego uczenia się, odwołuje się do naśladownictwa zachowań agresywnych i dewiacyjnych. Agresja w tym przypadku jest efektem uczenia się. Zdaniem m.in. S.A. Rathusa determinantem zachowań agresywnych i kształtowania się postaw agresywnych i aspołecznych są w istotnym zakresie mass media<sup>45</sup>. Przykładowo: grupa młodych osób wzmacnia swoje działania agresywne i postawy antyspołeczne po tym, jak zauważa brak sankcji i konsekwencji (choćby chwilowy i sytuacyjny) działań swoich rówieśników, którzy niszczą i uszkodzają materiały wyborcze.

Do istotnych teorii zaliczyć można również teorię anomii E. Durkheima i R.K. Mertona. Zakłada ona schemat polegający na utraceniu wartości przez normy, prowadząc tym samym do stanu anomii, dezorientacji, alienacji. Ponadto teoria odnosi się do rozbieżności pomiędzy celami kulturowymi a możliwymi legalnymi sposobami ich osiągnięcia<sup>46</sup>. Zachowania dewiacyjne korelujące z podjętym zagadnieniem polegać mogą na dokonywaniu czynów z poczucia wykluczenia społecznego, w tym również politycznego, poczucia braku wpływu na sytuację polityczną, społeczną czy gospodarczą. Czyny naruszające materiały wyborcze wynikać mogą chociażby z napięcia na linii oczekiwania społeczne vs. sprawczość jednostki (w tym przypadku jej brak; brak dostępu do władzy). Uznać można, iż „[s]ystem społeczny generuje dewiację, która zwrótnie wymierzona jest przeciwko niemu”<sup>47</sup>.

Teoria kontroli społecznej skupia się na zerwaniu lub osłabieniu więzi jednostki ze społeczeństwem<sup>48</sup>. Autor koncepcji, T. Hirsch, uznaje, że skutkiem zerwania więzi społecznych może być intensyfikacja zachowań dewiacyjnych. Osoby, które niszczą, uszkodzają materiały wyborcze, mogą nie identyfikować się z wyznawanym w społeczeństwie systemem prawnym i politycznym, nie czują więzi z instytucjami

<sup>45</sup> M. Przybysz-Zaremba, *Egzemplifikacje wybranych teorii zachowań agresywnych człowieka – perspektywa trójwymiarowa*, „Studia nad Rodziną” 2015, t. 19, nr 2, s. 318.

<sup>46</sup> E.W. Pływaczewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, op. cit., s. 262–263.

<sup>47</sup> A. Nowak, E. Wysocka, *Problemy i zagrożenia społeczne we współczesnym świecie. Elementy patologii społecznej i kryminologii*, Katowice 2001, s. 39.

<sup>48</sup> J. Widacki, *Nurt kryminologii pozytywistycznej*, w: *Kryminologia. Teorii i praktyka*, pod red. P. Chomczyńskiego, P. Frąckowiaka, D. Woźniakowskiej, Warszawa 2024, s. 39.

państwa oraz przynależności do swojego państwa, nie respektują przyjętych w nim norm prawnych.

Z kolei teoria okazji wskazuje, że sprawca podejmuje działania polegające na niszczeniu i uszkodzeniu materiałów wyborczych z uwagi na sprzyjające okoliczności oraz ogólnodostępny, niechroniony cel ataku<sup>49</sup>.

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, iż teorie kryminologiczne stają się użyteczne w perspektywie wskazania sposobu i możliwości interpretacji ludzkich zachowań i ich motywacji oraz przyczyn, zwłaszcza tych o charakterze dewiacyjnym. Wskazują, że na zachowania niszczenia plakatów wyborczych wpływ ma wiele czynników, m.in. indywidualnych, społecznych, kulturowych.

Ważnymi elementami, które należy uwzględnić w ramach niniejszego podrozdziału, są skutki, jakie niosą za sobą omawiane zdarzenia. Może dojść bowiem do intensyfikacji erozji i polaryzacji społeczeństwa, jak również do osłabienia poziomu zaufania publicznego względem instytucji państwowych. W wyniku podejmowania działań o charakterze symbolicznym (tu niszczenie plakatów wyborczych) wzrosnąć może poziom agresji dostrzegalnej nie tylko wśród społeczeństwa, ale również w dyskursie politycznym. Efektem tych działań może być oczywiście obniżenie jakości prowadzonej debaty publicznej.

## **6. Niszczenie materiałów wyborczych w rozwiązaniach prawnych innych państw**

Niszczenie materiałów wyborczych stanowi zjawisko powszechnie występujące w okresie kampanii wyborczej, niezależnie od kontekstu terytorialnego. Z tego względu prawodawstwo innych państw podejmuje działania mające na celu wykreowanie narzędzi ochrony prawnej materiałów wyborczych. Ma to wypełnić funkcje informacyjną i perswazyjną, ale również ustrojową, ponieważ materiały wyborcze są jednym z głównym mechanizmów wolności wyborów i równości szans kandydatów, stanowią więc przejaw konstytucyjnych wartości państw demokratycznych.

W innych państwach systematyka kwalifikacji prawnej czynów związanych z niszczeniem materiałów wyborczych bywa zróżnicowana

---

<sup>49</sup> B. Czarnecki, *Przestrzenne aspekty przestępczości. Metoda identyfikacji czynników zagrożenia w przestrzeni miejskiej*, Białystok 2011, s. 27.

w zależności od przyjętego w danym kraju systemu prawnego i politycznego, systemu ponoszenia odpowiedzialności prawnej itp. Niemniej poniższa analiza ukazuje, że priorytetem zawsze staje się skuteczna ochrona kampanii wyborczej i jej niezakłócony przebieg, co stanowi przejaw fundamentalnych zasad wolnych wyborów i wyrównania szans kandydatów.

Pierwszym państwem, mającym kilkusetletnią tradycję i historię plakatów wyborczych, które wdraża przepisy dotyczące niszczenia materiałów wyborczych, jest Francja<sup>50</sup>. Przepisy te są jednak rozproszone, ponieważ w systematyce francuskiego prawa nie ma wyrażonego wprost zapisu o odpowiedzialności prawnej za zniszczenie materiałów wyborczych. Głównymi aktami regulującymi niniejsze zagadnienie są odpowiedniki kodeksu wyborczego i kodeksu karnego. W pierwszym dokumencie, francuskim kodeksie wyborczym (*Code électoral*), istotnym zagadnieniem staje się art. L51, który stanowi o obowiązku władz gmin rezerwacji specjalnych miejsc przeznaczonych do wywieszania plakatów<sup>51</sup>. Zatem francuski kodeks wyborczy przewiduje dwie sytuacje: legalne umieszczenie plakatów i materiałów wyborczych oraz ich nielegalne umieszczenie, tj. w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Jeśli materiały wyborcze zostaną umieszczone nieprawidłowo, wówczas burmistrz lub prefekt, po formalnym zawiadomieniu kandydatów, może dokonać usunięcia plakatu. Nie stanowi to jednak czynu bezprawnego, a jedynie możliwość poszczególnych podmiotów co do usuwania materiałów wyborczych, jeśli zostały one umieszczone wbrew przepisom kodeksu wyborczego. Francuski ustawodawca nie przewiduje odpowiedzialności prawnokarnej za zerwanie, zniszczenie, usunięcie materiału wyborczego np. w postaci plakatu. Nie jest to w żadnym rozumieniu przestępstwo wyborcze *sensu stricto*. W takiej sytuacji można jednak odnaleźć oddelegowanie do przepisów francuskiego kodeksu karnego (*Code pénal*) związanych ze zniszczeniem cudzego mienia, tj. art. 322-1, który stanowi, że za zniszczenie, degradację lub uszkodzenie cudzego mienia sprawca podlega karze pozbawienia wolności do 2 lat oraz grzywnie w wysokości 30 tys. euro, chyba że szkoda nie

---

<sup>50</sup> D. Dumitrescu, *French Electoral Poster Campaigns in the Twenty-First Century*, w: *Election Posters Around the Globe*, pod red. Ch. Holtz-Bacha, B. Johanssona, Cham 2017, s. 139–157.

<sup>51</sup> Art. L51 *Code électoral*, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000039446252/2026-01-15#LEGIARTI000039446252> (dostęp: 10 I 2026).

jest znaczna<sup>52</sup>. Zatem jeśli dojdzie do zniszczenia plakatu (np. zerwania) lub degradacji (np. zamalowania), sprawca podlega przepisom prawno-karnym. Istnieje również możliwość zaostrzenia kary – 5 lat pozbawienia wolności, grzywna 75 tys. euro i nakaz prac społecznych, jeśli czyn został popełniony na szkodę osoby sprawującej władzę publiczną<sup>53</sup>. Podsumowując: jeśli szkoda ma małą lub nieznaczną wartość, przepis przewiduje możliwość zastosowania łagodniejszego wymiaru kary. Francuskie rozwiązania prawne interpretują powyższe czyny jako przestępstwo – odmiennie niż wykroczenie w rozumieniu polskich przepisów prawnych.

Kolejnym przykładem, synonimicznych rozwiązań prawnych, jest prawodawstwo niemieckie. Tam również nie ma wyrażonego wprost działania polegającego na niszczeniu materiałów wyborczych. Na wzór francuski istnieją przepisy rozproszone. W niemieckim kodeksie karnym (Sachbeschädigung) § 303 stanowi o zniszczeniu mienia<sup>54</sup>. Jeśli dokonano czynu z pobudek i motywacji politycznych, nie stanowi to odrębnego przestępstwa, lecz okoliczność obciążającą przy orzekaniu kary<sup>55</sup>. Nie ma przepisów federalnych, związanych z kodeksem wyborczym, który by wprost nawiązywał do kwestii penalizacji zachowań niszczenia materiałów wyborczych. Prawo federalne deleguje to na prawo lokalne, w którym gminy w przepisach prawnych statutowych określają np. miejsce udostępniania tego typu materiałów lub miejsca wyłączenia z użytkowania<sup>56</sup>. Fundamentem stają się jednak rozwiązania konstytucyjne, wskazujące wolność prasy, wolność sztuki oraz cele partii politycznych<sup>57</sup>. Również niemieckie rozwiązania interpretują omawiane czyny jako przestępstwa<sup>58</sup>. Interesującą perspektywę poznawczą prezentują w tym temacie H. Schölzel, A. Philipps i R. Richter, którzy wskazują na motywacje sprawców czynów, zaliczając do tego katalogu m.in. kluczowy element wpływania

<sup>52</sup> Art.322-1, Code Penal, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165341/#LEGISCTA000006165341](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165341/#LEGISCTA000006165341) (dostęp: 10 I 2026).

<sup>53</sup> Ibidem, art. 322-3 pkt 3 (dostęp: 10 I 2026).

<sup>54</sup> §303, Strafgesetzbuch, [https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_303.html](https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_303.html) (dostęp: 10 I 2026).

<sup>55</sup> Ibidem, § 46 [https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_46.html](https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_46.html) (dostęp: 10 I 2026).

<sup>56</sup> E. Tuora-Schwierskott, *Zasady praworządności w prawie wyborczym Republiki Federalnej Niemiec – struktura prawna (ekspertyza specjalistyczna)*, Warszawa 2024, s. 6.

<sup>57</sup> *Election campaign advertising*, The federal Returning Officer, <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/w/wahlwerbung.html> (dostęp: 10 I 2026).

<sup>58</sup> Sachbeschädigung, § 303 StGB, <https://jura-online.de/lernen/sachbeschaeDIGUNG-303-stgb/680/excursus/> (dostęp: 4 III 2026).

na wybory poprzez modyfikację plakatów, alternatywny sposób komunikowania, zaakcentowanie problemów politycznych, wskazanie potencjału zmiany sposobu myślenia wyborców<sup>59</sup>.

Inną egzemplifikacją rozwiązań prawnych w przedmiocie niszczenia materiałów wyborczych jest Wielka Brytania. Głównym aktem regulującym zagadnienie jest Representation of the People Act 1983, a szczególnie art. 110<sup>60</sup>. W tym zakresie brytyjskie prawo wyborcze wymaga od kandydatów i ich komitetów pełnej transparentności i identyfikacji źródła pochodzenia materiału, czyli podania na wszelkiego rodzaju materiałach promocyjnych (plakatach, ulotkach, broszurach) wskazania nazwy wydawcy i adresu drukarni. Natomiast, na wzór wcześniej zaakcentowanych przepisów prawnych, niszczenie, usuwanie plakatów wyborczych nie jest objęte specjalnymi i szczegółowymi przepisami prawa wyborczego. Pewną ewentualność orzecznictwem w przedmiocie surowszego wymiaru kary daje motyw polityczny działań. Istotnym dokumentem prawnym staje się brytyjski kodeks karny (Criminal Damage Act 1971), którego art. 1 sekcji 1 traktuje o przestępstwie niszczenia i uszkodzania cudzej własności<sup>61</sup>.

Ostatnim przykładem rozważań nad systematyką odpowiedzialności prawnej za niszczenie, usuwanie i uszkodzanie materiałów wyborczych są Stany Zjednoczone. Zaznaczyć należy, iż kampania wyborcza w Stanach Zjednoczonych jest wysoce sformalizowana i złożona, a środki finansowe, media, strategia i mobilizacja elektoratu wyborczego odgrywają kluczową rolę<sup>62</sup>. Przepisy federalne nie odnoszą się jednak do szczególnych zapisów dotyczących niszczenia materiałów, w tym plakatów wyborczych. Niemniej jednak, stanowe kodeksy karne w 50 stanach traktują te zachowania jako wandalizm, kradzież i uszkodzenie mienia<sup>63</sup>. Na przykład zgodnie z prawem stanu

---

<sup>59</sup> H. Schölzel, A. Philipps, R. Richter, *Defaced election posters: Between culture jamming and moral outrage. A case study*, „Communication, Politics & Culture” 2016, vol. 49, nr 1, s. 104.

<sup>60</sup> Art. 110, Representation of the People Act 1983, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (dostęp: 10 I 2026).

<sup>61</sup> § 1 Criminal Damage Act 1971, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/48/section/1> (dostęp: 10 I 2026).

<sup>62</sup> X. Qin et al., *Political Posters Identification with Appearance-Text Fusion*, arXiv:2012.10728 [cs.CV], <https://arxiv.org/pdf/2012.10728> (dostęp: 5 III 2026).

<sup>63</sup> C. Thayer, *Yes, You Can Face Criminal Prosecution for Removing or Stealing Someone's Campaign Sign*, People, 25 X 2024, <https://people.com/stealing-campaign-signs-criminal-prosecution-8734718> (dostęp: 10 I 2026).

Missouri „[k]radzież lub umyślne zniekształcenie, uszkodzenie lub zniszczenie jakiegokolwiek kampanijnego znaku znajdującego się na prywatnej posesji”<sup>64</sup> stanowi czyn czwartej kategorii, czyli wykroczenie<sup>65</sup>. Warto wskazać, iż zgodnie z powyższym zapisem przewiduje się karę do roku pozbawienia wolności, karę grzywny do 2500 dolarów lub obie kary łącznie<sup>66</sup>.

Z analizy powyższych przykładów wynika, że ochrona materiałów wyborczych w perspektywie prawa karnego czy prawa wyborczego różni się w zależności od przyjętego systemu prawnego, tradycji i kształtu polityki państwa. W niektórych krajach sankcje te mogą być wyższe z uwagi na czynnik motywacji politycznej, co podkreśla istotność wartości demokratycznych i zapewnienia równowagi pomiędzy granicami ekspresji poglądów. Mimo różnic wynikających z przyjętych rozmaitych rozwiązań prawnych uznać należy, że wspólnym mianownikiem działań państwa jest reakcja instytucjonalna na utrudnianie przeprowadzania procesu wyborczego wraz z jego integralnymi częściami – plakatami wyborczymi, audycjami, agitacjami, głosowaniem itd.

Ochrona materiałów wyborczych jest w wielu państwach elementem zapewnienia uczciwego procesu wyborczego. W Polsce aspekty te są regulowane zasadniczo przez k.w. (art. 67) i k.k. (art. 288). Zniszczenie, usunięcie w pełni legalnie umieszczonych plakatów wyborczych i podejmowanie działań uniemożliwiających zapoznanie się z ich treścią obarczone są karą grzywny, ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności. Porównując powyższe systemy, dostrzec można, iż wymienione państwa niszczenie materiałów wyborczych traktują jako naruszenie prawa karnego, a sankcje przewidziane przez tamtejsze ustawodawstwa mają charakter prewencyjny i dyscyplinujący. Polska, odmiennie niż np. USA, ma scentralizowany system egzekwowania prawa. W Stanach Zjednoczonych jest to bardziej rozproszone i zależne od władz lokalnych. Zatem również skuteczność ochrony może być odmienna pomiędzy poszczególnymi stanami.

Niemniej we wszystkich omówionych krajach ochrona materiałów wyborczych ma dwubiegunową funkcję: zabezpiecza interesy kandydatów i komitetów wyborczych oraz wzmacnia równość szans, jak

---

<sup>64</sup> Missouri Revised Statutes, chapter 115.637, <https://revisor.mo.gov/main/OneSection.aspx?section=115.637> (dostęp: 10 I 2026).

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

również chroni prawidłowy i niezakłócony przebieg kampanii. Tak samo jak w Polsce, elementem wspólnym jest regulacja miejsc w przestrzeni publicznej, w której można eksponować materiały wyborcze.

## Podsumowanie

Celem kampanii wyborczych i działalności komitetów wyborczych oraz określonych kandydatów jest z całą pewnością osiągnięcie możliwie jak najbardziej korzystnego i satysfakcjonującego wyniku wyborczego.

Jednym z ważniejszych przejawów kampanii wyborczej i agitacji wyborczej są formy niewerbalne, identyfikowane jako plakaty, broszury, banery, ulotki.

Pomimo pojawiania się nowych kanałów komunikacji publicznej, a w tym również politycznej, rola plakatów wyborczych w procesie agitacji wyborczej jest niezmienna i trwała: są silnie dostrzegalnym sposobem komunikacji z wyborcami w przestrzeni społecznej. Zniszczenie plakatu wyborczego jest zjawiskiem determinującym odpowiednie konsekwencje nie tylko dla sprawcy takiego czynu, lecz także dla efektywnej komunikacji publicznej, co wpływa na dynamikę władzy. Poprzez tego typu działania zmniejsza się bowiem widoczność i rozpoznawalność kandydatów, co utrudnia budowanie kapitału politycznego. Zachowania, które polegają na niszczeniu plakatów wyborczych, przede wszystkim naruszają prawo, ale też ograniczają dostęp obywateli do informacji i podważają zasady równości w rywalizacji politycznej. Ochrona materiałów wyborczych jest zatem obowiązkiem prawnym, jak również wyrazem poszanowania dla demokratycznych procedur i wolności wyboru. W kontekście obserwowanych incydentów i statystyk konieczne jest dalsze uwrażliwianie społeczeństwa na znaczenie legalnej i etycznej agitacji wyborczej, aby kampanie mogły pełnić funkcje informacyjną, edukacyjną i mobilizującą, bez szkody dla porządku publicznego i jakości debaty politycznej.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przede wszystkim ukazanie problematyki przepisu art. 67 § 1 k.w. w perspektywie wykroczenia niszczenia plakatów wyborczych. Ponadto incydenty związane z powyższymi zachowaniami mogą podlegać intensyfikacji zwłaszcza w okresie okołowyborczym, jak również w momencie rosnących emocji politycznych i społecznych. Co więcej, kandydaci, chcąc zapewnić swoją widoczność, zwiększają liczbę materiałów promujących ich wizerunek

w przestrzeni publicznej, co prowadzi do rosnącej statystyki czynów zabronionych.

Problem niszczenia materiałów wyborczych nie tylko dotyczy samych kandydatów w politycznej rywalizacji o władzę, ale również stanowi istotny sygnał społeczny związany z obrazem kultury politycznej oraz z brakiem pluralizmu i poszanowania zdrowych, prawidłowych zasad rywalizacji. Eskalacja tych zachowań może prowadzić do generowania wysokich kosztów w związku z ponownym tworzeniem materiałów wyborczych, jak również do tzw. wojny plakatowej, kiedy to zwolennicy konkretnej opcji politycznej będą masowo uszkadzać plakaty wyborcze swoich oponentów. Oczywisty jest również fakt, że niszczenie, uszkadzanie wszelkich materiałów wyborczych stanowi przejaw wykroczenia lub przestępstwa, co narusza ogólnie przyjęte normy porządku publicznego i prawa.

Dodatkową problematykę nastęrcza intensyfikacja elementów kampanijnych w obszarze cyfrowym. W tym zakresie zapisy k.w. w przedmiocie art. 67 powinny zostać dostosowane do realiów cyfrowych, wirtualnych, szczególnie w obszarze mediów społecznościowych. Jak proponuje m.in. M. Budyn-Kulik, można wprowadzić zapis uzupełniający w postaci dodania sformułowania „inny przekaz w postaci wizualnej”<sup>67</sup>. Jak wskazuje się, „[k]olejnym krokiem powinno być dostosowanie Kodeksu wykroczeń w omawianym zakresie do rzeczywistości wirtualnej, mediów społecznościowych i w ogólności – Internetu, czemu mogłoby sprostać adekwatne znamię opisowe, dostatecznie ogólne, by objęło swoim zakresem analogowe i internetowe przejawy aktywności sprawcy”<sup>68</sup>.

Uznać należy, iż art. 67 k.w. pełni istotną funkcję w ochronie porządku publicznego, zwłaszcza w zakresie materiałów wyborczych, oraz wyrównującą szanse uczestników kampanii wyborczej. Ustawodawca w celu zapewnienia należytej ochrony słusznie wskazuje na możliwości zastosowania przepisów k.w. oraz k.k. w przypadku sytuacji znacznej wagi. To rozwiązanie wypełnia zatem element nie tylko ochronny, ale i prewencyjny w sytuacji niszczenia materiałów kampanijnych. Chociaż i w tym zakresie zdarzyć się mogą problemy dotyczące możliwości rozróżnienia wykroczenia od przestępstwa. Kryterium rozróżnienia stanowi tutaj

<sup>67</sup> M. Budyn-Kulik, *Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2019, s. 433.

<sup>68</sup> M. Wiktorek, *Znamiona-skamieliny w Kodeksie wykroczeń*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, pod red. W. Wróbla, M. Małeckiego, M. Pyrcak-Górowskiej, D. Zająca, Kraków 2024, s. 655.

wartość szkody oraz charakter dobra prawnie chronionego, które zostało naruszone. Warto zwrócić uwagę na fakt, że istnieją również trudności dowodowe związane z ustaleniem sprawcy czynu, ponieważ plakaty wyborcze często są niszczone w miejscach publicznych, niekiedy bez obecności świadków takich zdarzeń, co znacząco utrudnia wykrywalność.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załużka B., *Art. 104*, w: B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załużka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023, Legalis.
- Borkowska-Minko A., *Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem sądownego „trybu wyborczego”*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2020, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/10968/1/A\\_Borkowska-Minko\\_Ograniczenia\\_prawne\\_agitacji\\_wyborczej.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/10968/1/A_Borkowska-Minko_Ograniczenia_prawne_agitacji_wyborczej.pdf) (dostęp: 12 IV 2024).
- Budyn-Kulik M., *Art. 67 § 1*, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2023, Legalis.
- Budyn-Kulik M., *Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2019, s. 411–433.
- Czarnecki B., *Przestrzenne aspekty przestępczości. Metoda identyfikacji czynników zagrożeń w przestrzeni miejskiej*, Białystok 2011.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania politycznego i publicznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2002.
- Hasło: *kampania wyborcza*, w: *Leksykon politologii wraz z aneksem: reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–1997)*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Warszawa 1999, s. 192–193.
- Hasło: *komitet wyborczy*, w: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, b.d., <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2479,pojcie.html> (dostęp: 12 IV 2024).
- Hasło: *organizacja społeczna*, Słownik języka polskiego, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/organizacja-spoeczna;4009396.html> (dostęp: 12 IV 2024).
- Incydent w Szczecinie. Na balkonie baner, ktoś strzelał do okien*, WP Wiadomości, 21 IV 2025, <https://wiadomosci.wp.pl/ktos-strzelal-do-balkonu-wisial-tam-baner-wyborczy-7148316910381600a> (dostęp: 24 IV 2025).
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, pod red. M. Królikowskiego, R. Zawłockiego, wyd. 5, Warszawa 2024, Legalis.
- Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. P. Daniluka, wyd. 3, Warszawa 2023, Legalis.
- Korycki K., *Prawne uwarunkowania kampanii wyborczej*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2016, nr 12, s. 219–238.

- Krajewski R., *Wykroczenia wyborcze*, w: *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, pod red. Z. Bukowskiego, S. Kamosińskiego, Bydgoszcz 201, s. 164–183.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Mlonka J., *Banery wyborcze na celowniku wandali. Łódź zmagają się z rosnącym problemem*, Dziennik Łódzki, 22 IV 2025, <https://dzienniklodzki.pl/banery-wyborcze-na-celowniku-wandali-lodz-zmaga-sie-z-rosnacym-problemem/ar/c1p2-27493259> (dostęp: 24 IV 2025).
- Molga T., *Oszczędził tylko jednego. Seryjny niszczyciel plakatów ustalony*, WP Wiadomości, 23 IV 2025, <https://wiadomosci.wp.pl/seryjny-niszczyciel-plakatow-z-radomia-oszczedzil-tylko-jednego-kandydata-maja-byc-zarzuty-7148862813682208a> (dostęp: 24 IV 2025).
- Nowak A., Wysocka E., *Problemy i zagrożenia społeczne we współczesnym świecie. Elementy patologii społecznej i kryminologii*, Katowice 2001.
- PKW: *podczas niedzielnych wyborów odnotowano 312 wykroczeń i 173 przestępstwa wyborcze*, Serwis Samorządowy PAP, 16 X 2023, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/pkw-podczas-niedzielnych-wyborow-odnotowano-312-wykroczen-i-173-przestepstwa> (dostęp: 18 IV 2024).
- Plakat wyborczy Trzaskowskiego sprowokował wandala. Zniszczona elewacja domu, okna i taras*, TVN24, 5 VII 2020, <https://tvn24.pl/wroclaw/wybory-prezydenckie-2020-kolce-plakat-wyborczy-trzaskowskiego-sprovokowal-wandala-zniszczona-elewacja-domu-okna-i-taras-st4629478> (dostęp: 24 IV 2025).
- Pływaczewski E.W., Jurgielewicz-Delegacz E., *Teorie kryminologiczne*, w: E.W. Pływaczewski et al., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 239–288.
- Przybysz-Zaremba M., *Egzemplifikacje wybranych teorii zachowań agresywnych człowieka – perspektywa trójwymiarowa*, „Studia nad Rodziną” 2015, t. 19, nr 2, s. 311–332.
- Qin X. et al., *Political Posters Identification with Appearance-Text Fusion*, arXiv:2012.10728 [cs.CV], <https://arxiv.org/pdf/2012.10728> (dostęp: 5 III 2026).
- Schölzel H., Philipps A., Richter R., *Defaced election posters: Between culture jamming and moral outrage. A case study*, „Communication, Politics & Culture” 2016, vol. 49, nr 1, s. 86–110.
- Tabaszewski R.K., *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane*, w: *Marketing wyborczy we współczesnych kampaniach wyborczych*, pod red. E. Kancika, P. Jakubowskiego, Lublin 2013, s. 13–29.
- Thayer C., *Yes, You Can Face Criminal Prosecution for Removing or Stealing Someone’s Campaign Sign*, People, 25 X 2024, <https://people.com/stealing-campaign-signs-criminal-prosecution-8734718> (dostęp: 10 I 2026).
- Tuora-Schwierskott E., *Zasady praworządności w prawie wyborczym Republiki Federalnej Niemiec – struktura prawna (ekspertyza specjalistyczna)*, Warszawa 2024.
- Turska-Kawa A., *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Preferencje Polityczne: Postawy, Identyfikacje, Zachowania” 2009, nr 1, s. 101–121.

- 
- Widacki J., *Nurt kryminologii pozytywistycznej*, w: *Kryminologia. Teoria i praktyka*, pod red. P. Chomczyńskiego, P. Frąckowiaka, D. Woźniakowskiej, Warszawa 2024, s. 17–44.
- Wiktorek M., *Znamiona–skamieliny w Kodeksie wykroczeń*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, pod red. W. Wróbla, M. Małeckiego, M. Pyrcak-Górowskiej, D. Zająca, Kraków 2024, s. 609–659.
- Wojciechowski J.M., *Rozdział IX. Wykroczenia przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym*, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. J. Lachowskiego, Warszawa 2021, s. 286–319.



Agata Pyrzyńska\*

## Zgromadzenia na terenie uczelni. Uwagi na tle Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Assemblies on University Premises: Comments in the  
Light of the Act of July 2018 Law on Higher Education  
and Science

**Abstract.** The issue of freedom of assembly is among the most significant aspects of how any democratic state ruled by law functions. One specific type of assembly that exercise the freedom stipulated in Article 57 of the Constitution of the Republic of Poland is assemblies organized on university premises. These constitute an important tool for communicating positions and opinions, primarily by members of the academic community. However, due to the distinctive conditions under which higher education institutions operate, including the principle of university autonomy, the legislator decided to adopt special solutions regarding the organization of assemblies on university premises in the Law on Higher Education and Science, which constitutes a *lex specialis* to the Law on Assemblies. The aim of this article is to analyse the rules for organizing assemblies on university premises, including determining the extent to which the legislator has provided for specific exceptions in the organization of such assemblies compared to the rules set out in the Law on Assemblies. In particular, the discussion will take into account the constitutional principle of university autonomy, including the position of the rector and their specific duties regarding the maintenance of order and safety on university grounds. The analysis presents the statutory framework for organizing assemblies at higher education institutions, as well as the permissible discretion of university authorities in establishing internal regulations to further clarify this procedure. For the purposes of this study, the formal-legal method was used to examine the content, scope, and relationships between the applicable norms, alongside an analysis of the relevant literature and case law.

---

\* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>, e-mail: [agata.pyrzynska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzynska@usz.edu.pl).

**Keywords:** the principle of university autonomy – university assembly – university premises – freedom of assembly – rector

## Wprowadzenie

Problematyka wolności zgromadzeń należy do jednego z ważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego<sup>1</sup>. Świadczy o tym już sam fakt ujęcia jej na czele katalogu wolności i praw politycznych umocowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Co ważne, mowa tu o „wolności”, a zatem ustrojodawca podkreślił w ten sposób, że nie chodzi o uprawnienie stworzone przez prawo, lecz o wolność przysługującą człowiekowi, która podlega ochronie ze strony państwa<sup>3</sup>. Sprowadza się ona w ogólnym ujęciu do możliwości artykułowania przez każdego, choć w szerszej grupie, stanowisk czy poglądów w określonej sprawie<sup>4</sup>, nierzadko mających związek ze sferą publiczną. W ustawie Prawo o zgromadzeniach, będącej podstawowym źródłem regulacji zgromadzeń i proceduralnych aspektów ich organizacji, pod pojęciem „zgromadzenie” rozumie się zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, w określonym miejscu i w celu odbycia wspólnych obrad czy wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych<sup>5</sup>. Nie każda jednak grupa osób będzie mogła zostać określona mianem „zgromadzenia”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2017 r., wśród kluczowych elementów determinujących omawiane pojęcie, uznawanych za rudymenarne (także w doktrynie prawniczej), uznać należy intencjonalną obecność więcej niż jednej osoby w tym samym miejscu i czasie, wspólny cel łączący te osoby w postaci potrzeby odniesienia

<sup>1</sup> Tak też M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń i zrzeszania się*, w: W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 261; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 18 I 2006 r., sygn. akt K 21/05, LEX nr 182442; wyrok TK z 28 VI 2000 r., sygn. akt K 34/99, LEX nr 41213.

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

<sup>3</sup> A. Rzetecka-Gil, *Art. 3*, w: eadem, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

<sup>4</sup> P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 79.

<sup>5</sup> Zob. art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 24 VII 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1389), dalej „p.z.”.

się do określonej sprawy (wspólna więź uczestników zgromadzenia), wskazaną konstytucyjnie cechą pokojowego przebiegu zgromadzenia, a także jego odformalizowany charakter<sup>6</sup>. Szczególnie istotną kwestią jest to, że osoby tworzące zgromadzenie musi łączyć pewna intelektualna czy psychologiczna więź wyznaczona wspólnym celem i potrzeba wyartykułowania poglądów w określonej sprawie. Zgromadzenia mają jednocześnie charakter okazjonalny, gdyż więź ta nie ma charakteru trwałego – ogranicza się do wspólnego wyrażenia stanowiska, idei, artykułowania wspólnych interesów, a sami uczestnicy zgromadzenia, choć chwilowo połączeni wspólnym celem, nierzadko pozostają dla siebie grupą osób anonimowych<sup>7</sup>.

Co ważne, zgromadzenie może obejmować każdą formę wypowiedzi lub ekspresji odnoszącą się do kwestii mającej istotne znaczenie dla danej zbiorowości<sup>8</sup>. Oznacza to, że z wolności tej mogą korzystać osoby funkcjonujące w różnych obszarach i środowiskach, a zatem nie tylko chcące wyrazić swoje stanowisko wobec kwestii ważnych z punktu widzenia państwa i jego mechanizmów (sfery publicznej), ale także odczuwające taką potrzebę w obszarze bardziej skonkretyzowanym (zawężonym przedmiotowo). Takim przykładem jest w szczególności możliwość korzystania z wolności zgromadzeń na terenie uczelni. Zgromadzenia te inicjowane są przez szczególną grupę podmiotów, a ich cel i przedmiot nierzadko (choć nie zawsze) pozostają w oczywistym związku z obszarem szkolnictwa wyższego. W tym zakresie problematykę organizacji zgromadzeń, jako *lex specialis* wobec p.z., reguluje art. 52 Ustawy z dnia 21 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>9</sup>. Określa on rudymen tarne założenia dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni, odróżniając je od typowych zgromadzeń publicznych. Warto podkreślić, że specyfika zgromadzeń regulowanych przez p.s.w.n. nie ogranicza się tylko do szczególnej grupy podmiotów je inicjujących, ale opiera się także na szczególnym miejscu, w którym są one organizowane. W przypadku gdy społeczność akademicka

<sup>6</sup> Wyrok TK z 16 III 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, LEX nr 2242310.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z 18 IX 2014 r., sygn. akt K 44/12, LEX nr 1508997; wyrok TK z 10 VII 2008 r., sygn. akt P 15/08, LEX nr 400869; także: M. Gołda-Sobczak, *Zgromadzenia publiczne w polskim systemie prawnym i ich znaczenie dla kultury i sztuki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2, s. 152–153.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 16 III 2017 r., sygn. akt Kp 1/17, op. cit.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 VII 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1571), dalej „p.s.w.n.”.

zdecydowałyby o zamiarze organizacji zgromadzenia w innym miejscu niż teren uczelni, zastosowanie powinien znaleźć tryb określony w p.z.

Celem artykułu jest ustalenie, na jakich zasadach na terenie uczelni może być realizowana konstytucyjna wolność zgromadzeń i na ile ustawodawca za konieczne uznał wprowadzenie odrębności wobec ogólnych zasad organizacji zgromadzeń publicznych określonych w p.z. W szczególności analiza prowadzona będzie w zestawieniu z zasadą autonomii szkół wyższych umocowaną w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, w tym przy uwzględnieniu obowiązków rektora w zakresie konieczności zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na uczelniach wyższych. Przyjąć bowiem należy, że to właśnie z uwagi na konstytucyjnie gwarantowaną zasadę autonomii uczelni prawodawca za uzasadnione uznał wprowadzenie dodatkowych ograniczeń i szczególnych rozwiązań względem innych zgromadzeń publicznych. Analiza przeprowadzona w opracowaniu ma przynieść odpowiedź na pytanie, czy przepisy ujęte w p.s.w.n. nie dają uczelniom zbyt dużej swobody w zakresie decydowania o możliwości organizowania zgromadzeń oraz ich szczegółowych zasadach. W ramach rozważań przedstawione zostaną ustawowe ramy organizacji zgromadzeń na uczelniach wyższych, a także dopuszczalna swoboda organów uczelni w kontekście doprecyzowania przepisów porządkowych dookreślających tę procedurę. Na potrzeby niniejszego tekstu wykorzystano metodę formalnoprawną dla zbadania treści, zakresu oraz relacji występujących pomiędzy obowiązującymi normami, a także dokonano analizy literatury przedmiotu i orzecznictwa.

## 1. Zasada autonomii uczelni a organizacja zgromadzeń

Organizacja zgromadzeń na terenie uczelni charakteryzuje się zauważalnymi odrębnościami względem innych zgromadzeń publicznych. Wynika to ze szczególnego statusu szkół wyższych, które na mocy art. 70 ust. 5 Konstytucji RP korzystają z autonomii, rozumianej jako prawo do samostanowienia, samodzielnego rozstrzygnięcia o swoich sprawach i niezależności<sup>10</sup>. W praktyce autonomia uczelni obejmuje różne sfery jej działania, przy czym powszechnie wskazuje się na autonomię w zakresie instytucjonalnym i prawnoorganizacyjnym, kształcenia

---

<sup>10</sup> Hasło: *autonomia*, Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/autonomia;2551312.html> (dostęp: 30 IV 2026).

i prowadzenia działalności naukowej, a także finansowym<sup>11</sup>. Uwagę zwraca to, że sfery te są ze sobą wzajemnie powiązane. Można nawet stwierdzić, że autonomia instytucjonalna, która sprowadza się do swobodnego decydowania o władzach, wewnętrznym ładzie, sposobie organizacji i działalności, oraz prawnoorganizacyjna, polegająca na wydawaniu aktów wewnętrznych (zakładowych), służą właśnie zapewnieniu niezależności uczelni w prowadzonej działalności naukowej i dydaktycznej. W literaturze słusznie podkreśla się też, iż autonomia uczelni oznacza brak ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne szkoły wyższej<sup>12</sup>. Ten aspekt jest szczególnie zauważalny w kontekście zgromadzeń na terenie uczelni.

Odnosząc się do zasady autonomii szkół wyższych i jej wpływu na organizację zgromadzeń na terenie uczelni, należy wskazać na kluczowe czynniki, które zadecydowały o przyjęciu szczególnych przepisów w tym zakresie. Jak się wydaje, pośród ustawowych rozwiązań określających granice autonomii uczelni szczególną uwagę zwraca przede wszystkim pozycja rektora, a także podejście ustawodawcy do prawnego dookreślenia zasad zarządzania terenem uczelni i sposobu zapewnienia na nim bezpieczeństwa. Jak wiadomo, szczególnym wyrazem autonomii szkół wyższych jest powierzenie rektorowi kluczowej roli w kierowaniu uczelnią<sup>13</sup>, na co wyraźnie wskazuje art. 23 ust. 2 p.s.w.n. Poza zadaniami wskazanymi wprost w tym przepisie, na czele z reprezentowaniem uczelni i zarządzaniem nią, prawodawca w art. 23 ust. 1 p.s.w.n. jasno ustalił, że rektor jest właściwy we wszystkich sprawach dotyczących uczelni z wyjątkiem tych, które zostały zastrzeżone przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni (możemy w tym przypadku mówić o domniemaniu kompetencji rektora)<sup>14</sup>. Co więcej, to na rektora nałożono zadanie w postaci dbania o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni,

---

<sup>11</sup> D. Nowak, *Autonomia szkół wyższych w świetle orzecznictwa*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3, s. 156. Na temat pojęcia autonomii uczelni także A. Chorążewska, *Wolność nauczania a autonomia edukacji akademickiej zgodnie z ustawą 2.0*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 189 i n.

<sup>12</sup> J. Janikowski, *Autonomia szkół wyższych a interwencja służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Ius Novum” 2018, nr 1, s. 113.

<sup>13</sup> J.M. Zieliński wprost nazywa rektora „zdecydowanie najważniejszą osobą na uczelni”; zob. J.M. Zieliński, *Art. 23*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, J.M. Zielińskiego, wyd. 3, Gdańsk 2023, LEX/el.

<sup>14</sup> Na ten temat także M. Karpiuk, *Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni a utrzymanie porządku i bezpieczeństwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 99.

ograniczając w tym zakresie oddziaływanie służb państwowych zapewniających porządek i bezpieczeństwo<sup>15</sup>. Choć pojęcie „teren uczelni” nie jest bezpośrednio zdefiniowane w ustawie, w literaturze zasadnie wskazuje się, że należy je rozumieć jako „zbiór desygnatów (nieruchomości lub ich części irrelewantnie od ich prawnego wyodrębnienia) określonych przez rektora w porozumieniu zawartym na piśmie dla celów dowodowych przez rektora i wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”<sup>16</sup> bądź po prostu jako budynki z ich pomieszczeniami oraz tereny przynależne do budynków (teren zewnętrzny należący do uczelni) ustalony w drodze porozumienia między rektorem a organem samorządu terytorialnego<sup>17</sup>. Tak określona pozycja rektora przekłada się na powierzenie mu, a nie organowi gminy, roli podmiotu, wobec którego w pierwszej kolejności musi nastąpić notyfikacja organizacji zgromadzenia zaplanowanego na terenie uczelni. Rozwiązanie to ma służyć przede wszystkim ocenie, czy konkretne zgromadzenie (w zakresie jego celu i programu) nie będzie stanowiło naruszenia przepisów prawa, a w szczególności, czy cechować się będzie wymaganym przez Konstytucję RP pokojowym charakterem. Co więcej, rola rektora uwidaczniać się będzie także w toku trwania zgromadzenia. Skoro to rektor, a nie inne podmioty, ma dbać o zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, to na niego nałożono obowiązki w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa w trakcie zgromadzenia, włącznie z prawem do jego rozwiązania w razie ich naruszenia. Mechanizm ten skorelowany jest także z innymi przepisami ujętymi w p.s.w.n. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca wprost wskazuje na ograniczone możliwości wstępu na teren uczelni służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego (np. Policji). Służby te mogą wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora bądź wyjątkowo bez takiego wezwania, gdyby zaistniało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego lub w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej<sup>18</sup>. Dodać należy, że jeśli służby wkroczą na teren uczelni, są one zobowiązane opuścić go niezwłocznie po ustaniu

<sup>15</sup> Zob. art. 50 ust. 1 p.s.w.n.

<sup>16</sup> M. Kusion, *Określanie terenu uczelni. Problemy prawne i postulaty*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 4, s. 216.

<sup>17</sup> E. Ura, *Art. 230*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Sanetry, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2013, LEX/el.

<sup>18</sup> Zob. art. 50 p.s.w.n.

wspomnianych wyżej przyczyn bądź na żądanie rektora (art. 50 ust. 6 p.s.w.n.)<sup>19</sup>. Podsumowując, wynikająca z autonomii uczelni pozycja rektora i jego obowiązki związane z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni zdecydowały o wyłączeniu w przypadku zgromadzeń na terenie uczelni standardowego trybu postępowania przewidzianego w p.z. i o przeniesieniu na rektora podstawowych zadań organów gmin. Mechanizm ten pozwala na respektowanie samodzielności uczelni, a jednocześnie gwarantuje ochronę porządku i bezpieczeństwa, zarówno wśród uczestników zgromadzenia, jak i wśród innych użytkowników uczelni, którzy w czasie zgromadzenia na terenie uczelni przebywają.

Niejako na marginesie warto też zauważyć, że kształt aktualnie obowiązującego art. 52 p.s.w.n. i wynikający z niego szczególny rygor w zakresie organizacji zgromadzeń na terenie uczelni z kluczową rolą rektora jest już ugruntowany w polskim systemie prawa. Kwestia ta podobnie regulowana była zarówno w Ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>20</sup>, jak i w Ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>21</sup>. W obu przypadkach ustawodawca powierzył szczególną rolę w zakresie kontroli nad prawidłowością organizowania zgromadzeń i bezpieczeństwem w trakcie ich przebiegu rektorowi, a nie jak w standardowej procedurze dotyczącej organizacji zgromadzeń publicznych – organom gmin i służbom ochrony porządku publicznego.

## 2. Proceduralne aspekty organizacji zgromadzeń na terenie uczelni

Analizując specyfikę zgromadzeń na terenie uczelni, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na podmioty, które mogą korzystać z omawianej wolności. Zgodnie z art. 52 ust. 1 p.s.w.n. prawo organizowania

---

<sup>19</sup> Jak słusznie wskazuje A. Jakubowski – przepis ten należy interpretować ściśle, a zatem służby te mogą znajdować się w przestrzeni szkoły wyższej tylko tyle czasu, ile trwają przyczyny, które uzasadniały wstęp na teren uczelni, a każda ich aktywność po tym terminie powinna być traktowana jako rażące naruszenie autonomii uczelni. Zob. A. Jakubowski, *Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni wyższej*, „Studia Iuridica” 2016, nr 66, s. 119–120.

<sup>20</sup> Zob. art. 180 Ustawy z dnia 12 IX 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385).

<sup>21</sup> Zob. art. 230 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

zgrupowań na terenie uczelni mają członkowie wspólnoty uczelni. Na tle tego przepisu rozważać można dwie kwestie: po pierwsze, co należy rozumieć pod pojęciem „organizacji zgromadzeń”, po wtóre, jakie podmioty ustawodawca zalicza do grona „członków wspólnoty uczelni”.

Jak wiadomo, w ramach konstytucyjnej wolności zgromadzeń powszechnie wyróżnia się dwa zasadnicze uprawnienia. Na treść tej wolności składają się bowiem zarówno wolność organizacji zgromadzeń, rozumiana jako możliwość zainicjowania zgromadzenia, określenia jego celów, przedmiotu, miejsca czy terminu, jak i wolność uczestniczenia w zgromadzeniu, sprowadzającą się do podjęcia decyzji o udziale w nim (ewentualnie dołączeniu), zaniechaniu bądź opuszczeniu zgromadzenia<sup>22</sup>. Na gruncie art. 52 ust. 1 p.s.w.n. ograniczony został tylko pierwszy z aspektów wskazujący na uprawnienie do organizowania zgromadzeń na terenie uczelni. W tym zakresie ustawodawca ograniczył się wyłącznie do członków wspólnoty uczelni, uniemożliwiając podjęcie działań w tym zakresie innym podmiotom. W tym miejscu trzeba doprecyzować, że zgodnie z art. 10 ust.1 p.s.w.n. wspólnotę uczelni tworzą jej pracownicy, doktoranci oraz studenci. W przypadku pracowników ustawodawca nie precyzuje, czy chodzi wyłącznie o nauczycieli akademickich, czy także o pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (pracowników administracyjnych). Przyjąć więc należy, że uprawnienie to będzie przysługiwało obu wskazanym grupom. Takie rozwiązanie, ograniczające zakres podmiotów uprawnionych do organizacji zgromadzenia na terenie uczelni, wydaje się logiczne i uzasadnione, w szczególności gdy zostanie ono zestawione z art. 52 ust. 5 p.s.w.n., w myśl którego to właśnie organizatorzy zgromadzenia odpowiadają za jego przebieg przed organami uczelni<sup>23</sup>. Ustawodawca wyszedł z założenia, że ograniczenie grona organizatorów będzie racjonalne, przede wszystkim z tego względu, że podmioty te podlegają

<sup>22</sup> Na ten temat także M. Florczak-Wątor, *Art. 57, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el. W. Sokolewicz i K. Wojtyczek z wolności zgromadzeń wyprowadzają cztery prawa podmiotowe: (1) wolność organizowania zgromadzenia, (2) prawo kierowania jego przebiegiem, (3) wolność uczestniczenia lub nieuczestniczenia w zgromadzeniu oraz (4) prawo do ochrony ze strony państwa bądź innych władz publicznych; zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 57, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>23</sup> W literaturze wskazuje się, że mowa tu o odpowiedzialności porządkowej, cywilnej oraz dyscyplinarnej; szerzej A. Jakubowski, *Art. 52, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. idem, wyd. 1, Warszawa 2023, Legalis.

bezpośrednio rektorowi, a ponadto znają specyfikę miejsca, w którym do zgromadzenia takiego miałyby dojść, co pozwala na jego odpowiednie zaplanowanie, organizację i zabezpieczenie<sup>24</sup>. Inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do drugiego z uprawnień mieszczącego się w ramach wolności zgromadzeń. Na gruncie przepisów p.s.w.n. nie ma bowiem przeszkód, by do zgromadzenia – także tego organizowanego na terenie uczelni – dołączyły inne osoby, niebędące członkami wspólnoty uczelni<sup>25</sup>, pod warunkiem że popierają one jego cel i założenia, a jednocześnie swoim zachowaniem nie naruszają przepisów i pokojowego charakteru zgromadzenia. Tym sposobem ustawodawca podkreślił wolnościowy charakter tego rodzaju wydarzeń.

Kolejną kwestią związaną z korzystaniem z wolności zgromadzeń na uczelni jest problem przedmiotu zgromadzenia. W tym zakresie można zastanawiać się, czy skoro mowa o zgromadzeniu odbywanym na terenie uczelni, jego tematyka powinna koncentrować się wyłącznie na problemach związanych *stricte* z obszarem funkcjonowania szkolnictwa wyższego i nauki. Analiza przepisów ujętych w ustawie nie pozwala na przyjęcie takiego zawężającego stanowiska. O ile dla stosowania przepisów dotyczących zgromadzeń na terenie uczelni ujętych w art. 52 p.s.w.n. muszą być spełnione kryteria podmiotowe i terytorialne, o tyle przedmiot obrad nie ma znaczenia. Tym samym uznać należy, że – podobnie jak na gruncie p.z. – wydarzenie takie dotyczyć może każdej sprawy, która w ocenie organizatorów tego wymaga. Oczywiście nie można przy tym nie zauważyć, że zdecydowana większość zgromadzeń na terenie uczelni ze swej natury będzie miała związek z tą właśnie sferą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zwykle organizatorzy zgromadzeń starają się tak dobrać miejsce ich organizacji, by podkreślić doniosłość problemu, a także w możliwie najszerszym zakresie zapewnić osiągnięcie celu zgromadzenia. W takim przypadku organizacja zgromadzeń powiązanych przedmiotowo z obszarem funkcjonowania uczelni czy z konkretnymi problemami bądź wyzwaniem dotyczącymi społeczności akademickiej może mieć silniejszy wydźwięk wtedy, gdy zainteresowani będą prezentować wspólne stanowisko w tej szczególnej przestrzeni. Taka postawa pozwala pokazać jedność społeczności akademickiej

---

<sup>24</sup> D. Radziszewski podkreśla dodatkowo, że „współgra to z poruszaną w doktrynie intencją ustawodawcy zmierzającą do upodmiotowienia tych grup funkcjonujących w przestrzeni akademickiej”; zob. D. Radziszewski, *Wolność zgromadzeń na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, „Paragraf” 2026, nr 8, s. 121.

<sup>25</sup> Podobnie M. Karpiuk, op. cit., s. 105 oraz E. Ura, op. cit.

w danej sprawie, a jednocześnie stanowi sugestywny środek komunikowania władzom uczelni nastrojów panujących we wspólnocie uczelni. Tym samym szczególne rozwiązania ujęte w art. 52 p.s.w.n. mogą przyczynić się do wzmocnienia prezentowanych stanowisk, a także pomóc w zgromadzeniu wszystkich zainteresowanych danych sprawą osób w jednym miejscu i czasie. Ponadto – jak wskazano wyżej – członkowie wspólnoty uczelni mogą także w jej murach prezentować swoje stanowiska w zupełnie innych sprawach, lecz przy poszanowaniu szczególnych rozwiązań proceduralnych określonych w ustawie.

Istotną kwestią w kontekście organizacji zgromadzeń na terenie uczelni jest także tryb zawiadomienia o zamiarze ich odbycia. W tym przypadku omawiany rodzaj zgromadzeń cechuje się wyraźnymi odrębnościami względem trybu przewidzianego w p.z. O ile w standardowej procedurze dotyczącej zgromadzenia publicznego organizator powinien zawiadomić organ gminy nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia, o tyle w przypadku zgromadzeń na terenie uczelni organizator powinien zawiadomić rektora nie później niż na 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. Rozwiązanie to stanowi – jak już wcześniej wskazano – wyraz poszanowania zasady autonomii uczelni i podkreśla pozycję rektora jako jednoosobowego organu kierującego uczelnią, odpowiedzialnego w szczególności za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o sam termin, jest on zdecydowanie krótszy niż w przypadku innych zgromadzeń publicznych. Wynika to z faktu, że procedura przewidziana w p.s.w.n. nie przewiduje szczególnej ścieżki prawnej przed sądem powszechnym, umożliwiającej zakwestionowanie ewentualnej decyzji rektora o zakazie organizacji zgromadzenia, jak ma to miejsce w procedurze standardowej<sup>26</sup>, co jednak w ogólnym ujęciu osłabia ochronę wolności zgromadzeń na uczelni. Rozwiązanie to z jednej strony miało zapewnić większą elastyczność w procedurze notyfikowania zamiaru organizacji zgromadzenia, umożliwiając organizatorowi podjęcie decyzji o jego organizacji nawet tuż przed terminem jego odbycia, co idzie w parze z wolnościowym wymiarem zgromadzeń, a z drugiej – dawać rektorowi minimalny niezbędny czas do podjęcia działań związanych

---

<sup>26</sup> Zob. art. 16 p.z. Przyjąć należy, że z uwagi na specyfikę rozstrzygnięcia rektora jego decyzja podlega kontroli sądu administracyjnego. Problem jednak sprowadza się do tego, że taka procedura, inaczej niż w przypadku przewidzianej w p.z., nie stwarza wystarczającej ochrony wolności zgromadzeń dla ich organizatorów z uwagi na długotrwałe postępowanie; na ten temat także A. Jakubowski, *Art. 52, op. cit.*

z zabezpieczeniem wydarzenia i ewentualnym wyznaczeniem przedstawiciela. Warto także odnotować, że ustawodawca przewidział w wyjątkowych sytuacjach możliwość przyjęcia przez rektora zawiadomienia o organizacji zgromadzenia w krótszym terminie. Zgodnie z art. 52 ust. 2 p.s.w.n. może to nastąpić tylko w przypadkach uzasadnionych nagłością sprawy. Z uwagi na fakt, że przesłanka ta określona została bardzo ogólnie, decyzja rektora w tym zakresie będzie miała charakter uznaniowy w odniesieniu do kwalifikowania „nagłości sprawy”.

Warto także zaznaczyć, że w p.s.w.n. ustawodawca nie dookreśla szczególnego trybu, w którym takie zawiadomienie powinno zostać złożone (np. wymogów formalnych zawiadomienia, danych organizatora czy formy, w której jest ono składane). Uznać należy, że kwestie te powinny zostać określone, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 12 p.s.w.n., w statucie uczelni<sup>27</sup>. Jeśli chodzi o formę zawiadomienia, racjonalne i stanowiące naturalną konsekwencję wolności zgromadzeń wydaje się przyjęcie rozwiązania analogicznego do przewidzianego w art. 9 p.z., dopuszczającego złożenie takiego zawiadomienia pisemnie, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>28</sup>. Innymi słowy: pożądane byłoby przyjęcie jako dopuszczalnej takiej formy, która bez większych przeszkód pozwoli rektorowi na uzyskanie wiedzy, co do zamiaru zorganizowania zgromadzenia i jego założeń<sup>29</sup>, a zarazem nie będzie stanowiła nadmiernego utrudnienia dla organizatora dokonującego zawiadomienia.

Analizując kwestie proceduralne dotyczące zgłoszenia zamiaru organizacji zgromadzenia na terenie uczelni, należy wskazać, że na gruncie p.s.w.n. bezpośrednio dookreślono, w jakich przypadkach zawiadomienie powinno spotkać się z zakazem organizacji wydanym przez rektora lub odmową zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 52 ust. 3 p.s.w.n. rektor może o tym zdecydować wtedy, gdy cel lub program zgromadzenia naruszają obowiązujące prawo. Rozstrzygnięcia rektora w przedmiocie odmowy udzielenia zgody lub zakazu zgromadzenia podejmowane są w formie decyzji

<sup>27</sup> Zob. np. D. Antonowicz et al., *Statut 2.0 Koncepcja porządku ustrojowego akademickiej uczelni publicznej*, s. 89–90, <https://statut20.umk.pl/wp-content/uploads/2019/01/Statut.pdf> (dostęp: 8 V 2026).

<sup>28</sup> Przepis ten przewiduje także możliwość złożenia zawiadomienia w formie faksu – ta forma staje się jednak coraz mniej popularna.

<sup>29</sup> M. Karpiuk, op. cit., s. 105.

<sup>30</sup> W drugim przypadku mowa o sytuacji, gdy organizator zamierza zorganizować zgromadzenie w lokalu uczelni.

administracyjnej i mają charakter aktów zewnętrznych, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie<sup>31</sup>. Przyjąć przy tym należy, że określenie „przepisy prawa”, o którym mowa we wskazanym przepisie, należy traktować szeroko, zaliczając do nich wymogi konstytucyjne (przede wszystkim wymóg pokojowego charakteru zgromadzenia), przepisy ujęte w pozostałych aktach prawa powszechnie obowiązującego, jak również akty wewnętrzne uczelni (akty zakładowe)<sup>32</sup>. Ocena rektora powinna obejmować zarówno cel, a zatem specyfikę założeń, do których osiągnięcia zmierza zgromadzenie, jak i jego program rozumiany jako szczegółowy przebieg zgromadzenia (w tym kolejność zaplanowanych działań podczas zgromadzenia w kontekście wymaganego porządku i bezpieczeństwa czy sposób zapewnienia jego pokojowego charakteru, tj. środki podjęte w tym zakresie przez organizatora w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia w trakcie zgromadzenia)<sup>33</sup>.

Poza wskazanymi wyżej przypadkami, odnoszącymi się do aktu notyfikacji zamiaru organizacji zgromadzenia, na gruncie art. 52 p.s.w.n. rektor jest także zobowiązany do kontroli przestrzegania przepisów prawa (powszechnie obowiązującego oraz aktów wewnętrznych) przez organizatora i uczestników zgromadzenia także w trakcie jego trwania. W tym celu może on delegować na zgromadzenie swojego przedstawiciela. Choć nie jest to rozwiązanie obligatoryjne, wydaje się, że z uwagi na inne obowiązki rektora, a zarazem potrzebę bieżącego monitoringu przebiegu wydarzenia, jest ono pożądane. Warto zauważyć, że w tym zakresie ustawodawca przewidział procedurę zbliżoną do ujętej w p.z., ale nie tożsamą. W typowej procedurze organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela w celu sprawowania pieczy nad porządkiem i bezpieczeństwem podczas zgromadzenia publicznego. Zasadnicza różnica względem rozwiązań dotyczących zgromadzeń na terenie uczelni sprowadza się do tego, że w sytuacji, gdyby organ gminy uznał, że istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, wyznaczenie przedstawiciela jest

<sup>31</sup> Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 15 VII 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2311/19, LEX nr 3071624.

<sup>32</sup> Taki pogląd jest także powszechnie przyjmowany w literaturze, zob. np. T. Szewc, *Art. 230*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, P. Steca, Gdańsk 2017, LEX/el.; D. Radziszewski, op. cit., s. 123; M.J. Zieliński, *Art. 52*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, J.M. Zielińskiego, op. cit.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 VII 2020 r., sygn. akt. VII SA/Wa 2311/19 oraz D. Radziszewski, op. cit., s. 123.

jego obowiązkiem<sup>34</sup>. Co więcej, na gruncie przepisów regulujących organizację zgromadzeń na terenie uczelni, zarówno rektor, jak i jego przedstawiciel w przypadku uznania, iż doszło do naruszenia przepisów prawa, powinni takie zgromadzenie rozwiązać. W tym zakresie ustawodawca nie dookreślił szczegółowego trybu postępowania (inaczej niż w przypadku innych zgromadzeń publicznych), pozostawiając go do uregulowania w przepisach porządkowych w statucie uczelni. Zastrzegł jedynie, że podmiot rozwiązujący zgromadzenie zobowiązany jest do wcześniejszego uprzedzenia uczestników o możliwości zastosowania takiego środka. Tego rodzaju ostrzeżenie postrzegać należy jako środek prewencyjny, służący przywróceniu postępowania zgodnego z przepisami, zapobiegający zastosowaniu władczej formy działania wobec uczestników zgromadzenia. W przypadku rozwiązania zgromadzenia, podobnie jak w procedurze weryfikacji zawiadomienia o zamiarze organizacji zgromadzenia, ocena konkretnej sytuacji będzie zależna od uznania rektora lub jego przedstawiciela<sup>35</sup>.

Ciekawym problemem powiązanim z organizacją zgromadzeń na terenie uczelni jest także przypadek organizacji na terenie uczelni kilku zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu. *De lege lata* sytuacja taka – inaczej niż w przypadku innych zgromadzeń publicznych – nie jest uregulowana w przepisach p.s.w.n. Przyjąć należy, że jeśli organizatorzy odrębnych zgromadzeń chcieliby je zorganizować dokładnie w tym samym miejscu (np. tym samym lokalu uczelni), o decyzji rektora powinien rozstrzygać – poza warunkiem ich pokojowego i zgodnego z przepisami charakteru – termin złożenia zawiadomienia, tak jak przewidziano to w art. 12 p.z., a zatem pierwszeństwo należałoby przyznać zgromadzeniu zgłoszonemu wcześniej. Jednocześnie nie można w tym przypadku mówić o jakimkolwiek odgórnym uprzywilejowaniu któregośkolwiek z rodzajów zgromadzeń odbywanych na terenie uczelni – takich rozwiązań w ustawie nie przewidziano. Odnosząc się do problemu kumulacji zgromadzeń, można wyobrazić sobie jeszcze jedną sytuację – taką, w której na terenie uczelni miałyby dojść do organizacji zgromadzeń o przeciwnych celach. Wówczas rolą rektora nie jest wartościowanie tych zgromadzeń, lecz dążenie do stworzenia możliwości ich zorganizowania w taki sposób, by nie stanowiły dla siebie wzajemnego niebezpieczeństwa, co idzie w parze z konstytucyjnym

<sup>34</sup> Zob. art. 17 ust. 1 p.z.

<sup>35</sup> J. Woźnicki, Art. 52, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2019, LEX/el.

wolnościowym wymiarem tego rodzaju aktywności. Dopiero uznanie, że taki układ zgromadzeń może stanowić zagrożenie dla życia i mienia bądź dla pokojowego ich przebiegu, może przemawiać za władczym rozstrzygnięciem rektora, uniemożliwiającym odbycie zgromadzenia.

Wreszcie warto zauważyć, że zakres regulacji problematyki zgromadzeń na terenie uczelni w p.s.w.n. jest ograniczony. Jednocześnie wiele kwestii dotyczących tych szczególnych zgromadzeń nie może być bezpośrednio normowany przez p.z. z uwagi na ich specyfikę. Z tego też powodu ustawodawca w art. 34 ust. 1 pkt 12 p.s.w.n. nieprzypadkowo zobowiązał senat uczelni do określenia w statucie uczelni przepisów porządkowych dotyczących odbywania zgromadzeń. Pod pojęciem tym powszechnie rozumie się regulacje, które mają na celu ochronę takich wartości, jak życie, zdrowie, mienie, a także bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>36</sup>. Z uwagi na szczególną pozycję uczelni i jej autonomię ustawa nie precyzuje, jakie dokładnie kwestie powinny zostać w ramach tych przepisów ujęte. Jak się wydaje, należy wśród nich wymienić wszystkie te zagadnienia, które mogą pozostawać w bezpośrednim związku z zapewnieniem uporządkowanego, spokojnego i bezpiecznego przebiegu zgromadzenia. Tym samym w szczególności przepisy te mogą dookreślać elementy zawiadomienia służące rzetelnemu opisowi przebiegu wydarzenia (np. sprawa, której ma dotyczyć, czas i miejsce na terenie uczelni, przebieg, przewidywana liczba uczestników, dane dotyczące organizatora); szczególne obowiązki ciążące na organizatorze służące zapewnieniu bezpiecznego przebiegu zgromadzenia; kwestię publikacji informacji o zgłoszonych zgromadzeniach na uczelni w celu zapewnienia dostępności informacji, ale także dostosowania się do planów ich organizacji przez społeczność akademicką; proceduralne aspekty dotyczące możliwości rozwiązania zgromadzenia na terenie uczelni w sytuacji określonej w art. 52 ust. 6 p.s.w.n., zasady wyznaczania przedstawiciela przez rektora czy sposób postępowania z osobami naruszającymi przepisy w toku zgromadzeń. Przepisy statutowe powinny także dookreślić – jak wskazywano wyżej – aspekty proceduralne dotyczące sposobu złożenia zawiadomienia czy tryb postępowania rektora w przypadku kumulacji zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie.

---

<sup>36</sup> T. Szewc, op. cit.

### 3. Rodzaje zgromadzeń organizowanych na terenie uczelni

Na koniec warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, która wynika z przepisów dotyczących zgromadzeń na terenie uczelni, a różni się od rozwiązań ujętych w p.z. Mianowicie z brzmienia art. 52 p.s.w.n. można wywieść odmienny sposób klasyfikowania zgromadzeń niż na gruncie p.z.

W pierwszej kolejności warto odnieść się do brzmienia art. 52 ust. 1 p.s.w.n., z którego wyraźnie wynika, że ustawodawca dzieli zgromadzenia, mając na względzie charakter i specyfikę miejsca na terenie uczelni, w którym zgromadzenie dochodzi do skutku. W tym zakresie wyróżnia zgromadzenia odbywane na otwartej przestrzeni oraz zgromadzenia zlokalizowane w lokalu uczelni, a zatem wewnątrz (w pomieszczeniu) budynku mieszczącego się na terenie uczelni<sup>37</sup>. Co jednak istotne, podział ten ma konkretne konsekwencje formalne, o których częściowo była już mowa wyżej. Zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni wymagają wyłącznie zawiadomienia rektora o zamiarze ich przeprowadzenia. Oznacza to, że zgromadzenia te same w sobie nie wymagają wydania przez rektora żadnego formalnego rozstrzygnięcia, pod warunkiem że planowane zgromadzenie nie zostanie uznane za naruszające przepisy prawa. Innymi słowy: brak odpowiedzi rektora świadczy o jego zgodzie na organizację zgromadzenia. W przypadku zgromadzeń w lokalu uczelni sytuacja wygląda odmiennie – prawodawca zastrzył wymogi, przewidując konieczność uzyskania przez organizatora zgody rektora na ich organizację. W odniesieniu do tego rodzaju zgromadzeń rektorowi przyznano więc dalej idące środki, uzależniając każdorazowo przeprowadzenie zgromadzenia od wyrażenia przez niego wyraźnej zgody. Przemawia za tym z jednej strony wspomniana już konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, a z drugiej potrzeba pogodzenia potrzeb społeczności akademickiej w wyrażaniu ich stanowisk z codziennym trybem funkcjonowania uczelni. Przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni ze względu na swoją specyfikę (zebranie znacznej liczby osób w zamkniętej przestrzeni, nierzadko w atmosferze silnych emocji towarzyszących wydarzeniu) może bowiem stwarzać większe niebezpieczeństwo niż podobne zgromadzenie na otwartej przestrzeni, w tym także wobec użytkowników uczelni, którzy nie biorą bezpośredniego udziału w zgromadzeniu. Po

<sup>37</sup> Tak też ibidem.

wtóre, rektor, jako organ zarządzający uczelnią, ma wiedzę o sposobie funkcjonowania uczelni, w tym o wydarzeniach odbywających się w lokalach uczelni w dniu planowanego zgromadzenia i o potencjalnych zagrożeniach, jakie mogą z tego wynikać. W szczególnych przypadkach fakt skumulowania kilku wydarzeń w tym samym czasie i miejscu może nie tylko wpływać na niemożność zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez uczelnię, ale przede wszystkim naruszać porządek i ład oraz bezpieczeństwo osób w niej przebywających. Niemniej jednak stanowczo podkreślić należy, że sam fakt kumulacji zgromadzenia oraz innych wydarzeń w określonym lokalu uczelni nie może przesądzać o zakazie jego przeprowadzenia. W tym zakresie art. 52 ust. 3 p.s.w.n. jest jasny – może to nastąpić tylko wtedy, gdy cel lub program naruszałyby obowiązujące prawo, co też koresponduje z wielokrotnie podkreślanym już wolnościowym charakterem zgromadzeń. W takim więc przypadku zadaniem rektora może być podjęcie działań zmierzających do przeorganizowania zaplanowanych aktywności w uczelni (np. zmiana lokalu dla równoległego wydarzenia).

Odnosząc się do klasyfikacji zgromadzeń na terenie uczelni, warto zauważyć, że na gruncie art. 52 ust. 2 p.s.w.n. można dokonać jeszcze jednego podziału, przyjmując jako jego kryterium charakter zdarzenia powodującego organizację zgromadzenia na terenie uczelni. W przepisie tym bowiem mowa jest o zgromadzeniach zaplanowanych, a zatem tych, o których organizacji zawiadamia się rektora na co najmniej 24 godziny przed ich organizacją, oraz o zgromadzeniach, o których zawiadamia się organ po tym terminie i które określić można mianem nagłych czy spontanicznych. W drugim przypadku mogłoby się wydawać, że zgromadzenia te mogą być postrzegane jako odpowiednik zgromadzeń spontanicznych ujętych w art. 3 ust. 2 p.z. W rzeczywistości jednak pomimo pozornego podobieństwa występuje między nimi zasadnicza różnica: zgromadzenia z art. 52 ust. 2 p.s.w.n., nawet jeśli są organizowane jako reakcja na zdarzenie nagłe, to ustawodawca – inaczej niż w art. 3 ust. 2 p.z. – nie zwolnił organizatorów z obowiązku zawiadomienia rektora o ich organizacji. Rozwiązanie to jest kolejnym przejawem autonomii uczelni, wyrazem podkreślenia nadrzędnej roli rektora, a zarazem zwiększa jego kontrolę nad wydarzeniami, które mogą oddziaływać na sytuację i bezpieczeństwo użytkowników i mienia uczelni.

## Podsumowanie

Zgromadzenia, stanowiące formę realizacji wolności określonej w art. 57 Konstytucji RP, nie zawsze muszą być organizowane w przestrzeni publicznej. Niekiedy ich cel może być osiągnięty skuteczniej w specyficznych miejscach, zwykle bezpośrednio powiązanych z przedmiotem takiego zgromadzenia. Tak może być właśnie w przypadku zgromadzeń organizowanych na terenie uczelni. Aby mówić o zgromadzeniu na terenie uczelni, muszą być spełnione dwa zasadnicze warunki: terytorialny – zgromadzenie musi odbyć się na terenie uczelni, zatem albo w pomieszczeniach (lokalach), którymi dysponuje uczelnia, albo na terenie zewnętrznym należącym do uczelni oraz podmiotowy, co oznacza, że zgromadzenie takie musi być organizowane przez członków wspólnoty uczelni. Z uwagi jednak na wolnościowy charakter zgromadzeń nie ma przeszkód, by wśród uczestników tego rodzaju zgromadzenia znalazły się także osoby spoza wspólnoty akademickiej.

P.s.w.n. określa szczególny tryb organizacji zgromadzeń na terenie uczelni. Regulacja ta cechuje się podkreśleniem silnej pozycji rektora właściwego w zakresie decydowania o możliwości organizacji zgromadzenia bądź o jego ewentualnym zakończeniu. Jest to rozwiązanie skorelowane bezpośrednio z zasadą autonomii uczelni i wynikająca z niej szczególną (silną) pozycją rektora. Odstąpienie od ogólnych zasad organizacji zgromadzeń określonych w p.z. było w tym przypadku konieczne, zważywszy na ograniczenie możliwości ingerencji wobec zdarzeń na terenie uczelni podmiotów zewnętrznych, jak organy gminy czy służby bezpieczeństwa i porządku publicznego, które w typowej procedurze odgrywają kluczową rolę. Trzeba też zauważyć, że szczególna regulacja ujęta w art. 52 p.s.w.n. cechuje się stosunkowo wąskim zakresem przedmiotowym. Istotne kwestie techniczne i proceduralne związane z organizacją zgromadzenia na terenie uczelni *de facto* zostały przekazane do uregulowania w statucie uczelni. Rozwiązanie to przyznaje senatowi szeroką swobodę w zakresie określenia tych zasad (zgodnie z zasadą autonomii). W praktyce może to jednak skutkować przyjmowaniem przepisów wewnętrznych ograniczających faktyczną możliwość organizacji zgromadzeń na terenie uczelni (a tym samym konstytucyjną wolność zgromadzeń), a także powodować istotne rozbieżności pomiędzy zasadami przyjmowanymi w poszczególnych szkołach wyższych. Wydaje się, że na poziomie ustawowym winny zostać doprecyzowane w szczególności takie kwestie jak forma zgłoszenia

zamiaru organizacji zgromadzenia, obowiązki organizatora związane z organizacją zgromadzenia, a także sposób postępowania rektora w przypadku zgłoszenia zgromadzeń planowanych w tym samym miejscu i czasie.

## BIBLIOGRAFIA

- Antonowicz D., Kosowski J., Koziółek R., Machnikowska A., Miłosz M., Pietrzykowski T., Szot A., *Statut 2.0 Koncepcja porządku ustrojowego akademickiej uczelni publicznej*, <https://statut20.umk.pl/wp-content/uploads/2019/01/Statut.pdf> (dostęp: 8 V 2026).
- Chorażewska A., *Wolność nauczania a autonomia edukacji akademickiej zgodnie z ustawą 2.0*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 187–199.
- Florczak-Wątor M., *Art. 57*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.
- Gołda-Sobczak M., *Zgromadzenia publiczne w polskim systemie prawnym i ich znaczenie dla kultury i sztuki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2014, nr 2, s. 151–172.
- Jakubowski A., *Art. 52*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. A. Jakubowskiego, wyd. 1, Warszawa 2023, Legalis.
- Jakubowski A., *Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni wyższej*, „Studia Iuridica” 2016, nr 66, s. 105–124.
- Janikowski J., *Autonomia szkół wyższych a interwencja służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Ius Novum” 2018, nr 1, s. 112–125.
- Karpiuk M., *Prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni a utrzymanie porządku i bezpieczeństwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 99–108.
- Kusion M., *Określanie terenu uczelni. Problemy prawne i postulaty*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 4, s. 201–216.
- Nowak D., *Autonomia szkół wyższych w świetle orzecznictwa*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3, s. 149–165.
- Radziszewski D., *Wolność zgromadzeń na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, „Paragraf” 2026, nr 8, s. 119–132.
- Ruczkowski P., *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 79–104.
- Rzetecka-Gil A., *Art. 3*, w: A. Rzetecka-Gil, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Art. 57*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el.
- Szawc T., *Art. 230*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnickiego, P. Steca, Gdańsk 2017, LEX/el.
- Ura E., *Art. 230*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Sanetry, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2013, LEX/el.

- 
- Wiącek M., *Wolność zgromadzeń i zrzeszania się*, w: W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 261–276.
- Woźnicki J., *Art. 52*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. J. Woźnickiego, Warszawa 2019, LEX/el.
- Zieliński J.M., *Art. 23*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, J.M. Zielińskiego, wyd. 3, Gdańsk 2023, LEX/el.
- Zieliński J.M., *Art. 52*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, J.M. Zielińskiego, wyd. 3, Gdańsk 2023, LEX/el.



Damian Kazimierski\*  
Władysław Wardecki\*\*

## Status studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia w świetle prawa ubezpieczeń społecznych. Perspektywa zleceniodawcy oraz zleceniobiorcy

The Status of Students Employed Under a Contract for Services Under Social Security Law: The Perspectives of the Client and the Contractor

**Abstract.** A student employed on a mandate contract is excluded from the possibility of joining the social insurance system. This issue is significant because, as highlighted in public discourse, replacing employment contracts with civil-law contracts has become increasingly common. The article examines the legal framework applicable to student-contractors in light of the economic and social costs and benefits, with particular emphasis on the consequences of uninsured risk. It considers not only the individual cost-benefit balance but also the potential burdens placed on society, since a student-contractor is exposed to the same risks as an employee while being deprived of access to social insurance, a situation which may generate substantial social costs. The article identifies the *ratio legis* of the regulation, namely fostering young people's competitiveness in the labour market and ensuring higher disposable income. It advances the thesis of a *sui generis* form of "internal social dumping" in the case of student-contractors, a claim expected to provoke discussion within the doctrine. While the legislator's aim is to strengthen students' market competitiveness, this occurs at the expense of their protection against social risks. The comparison to internal dumping serves to highlight and illustrate the underlying objectives of the regulation. The purpose of the article is to analyse the effects of the current legal framework and to assess whether the *ratio legis* adopted thirty years ago remains adequate in

---

\* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-0509-3375>, e-mail: [d.kazimierski@uw.edu.pl](mailto:d.kazimierski@uw.edu.pl).

\*\* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-1653-879X>, e-mail: [wladek.wardecki@gmail.com](mailto:wladek.wardecki@gmail.com).

today's markedly different socio-economic context. The discussion is supported by statistical data, and the article concludes with *de lege lata* and *de lege ferenda* recommendations.

**Keywords:** social insurance – mandate contract – student status – insurance risk

*W tym pokoleniu, na umowie-zleceniu  
Nie gada się o przyszłości i ZUS-ie, ubezpieczeniu  
Taco Hemingway, 6 zer<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Motto poprzedzające niniejszy artykuł, choć prowokujące, wskazuje istotne napięcie istniejące w młodym pokoleniu, zwłaszcza wśród studentów, którzy nierzadko wybierać muszą między stabilnymi warunkami pracy a wyższymi zarobkami lub dostępem do pracy w ogóle. Opracowanie opisuje ten wybór od strony istniejących regulacji prawnych i wskazuje, w jaki sposób ustawodawca rozstrzygnął dylemat zawarty w cytacie powyżej, normując status studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2024 r. studiowało w Polsce prawie 1,3 miliona osób, a liczba ta od co najmniej 5 lat systematycznie wzrasta<sup>2</sup>. Mimo to odsetek maturzystów, którzy deklarują chęć rozpoczęcia studiów na uczelni wyższej zaraz po egzaminie dojrzałości, drastycznie spada, z 95% w 2019 r. do 56% w 2024 r.<sup>3</sup> Przyczyny takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w niepewnej sytuacji ekonomicznej młodych ludzi i rosnących kosztach życia w miastach uniwersyteckich. Z tego też powodu wielu studentów podejmuje pracę, którą łączy z nauką. Dla wielu kierunków praca zawodowa stanowi także uzupełnienie wiedzy teoretycznej zdobytej w toku studiów, pozwala się dokształcić, a także zyskać doświadczenie potrzebne w kolejnych rekrutacjach do wymarzonego zawodu. Według danych z raportu Eurostudent

<sup>1</sup> F. Szcześniak (Taco Hemingway), *6 zer*, z albumu *Umowa o dzieło*, 2015.

<sup>2</sup> *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2024/2025 – studenci i absolwenci*, Główny Urząd Statystyczny, 28 XI 2025, <https://publikacje.new.stat.gov.pl/portal-publicacje/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20242025-studenci-i-absolwenci> (dostęp: 1 V 2026).

<sup>3</sup> „Zetki” po maturze: roszczeniowe dzieciaki, czy rozsądni finansowo młodzi dorośli?, BIG InfoMonitor, 26 V 2024, <https://media.big.pl/informacje-prasowe/834643/zetki-po-maturze-rozsczeniowe-dzieciaki-czy-rozsadni-finansowo-mlodzi-dorosli> (dostęp: 1 V 2026).

z 2021 r. 79% polskich studentów wykonywało pracę, w tym 54% ogółu pracowało zarówno w okresie, gdy odbywają się zajęcia, jak i w czasie wakacji<sup>4</sup>. Z kolei, jak wynika z raportu SW Research, na podstawie umowy zlecenia pracuje ponad 54% badanych studentów<sup>5</sup>.

Przed przystąpieniem do analizy skutków aktualnego stanu prawnego należy omówić obowiązujące przepisy Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>6</sup>, które w szczególności sposób regulują status studenta wykonującego pracę na podstawie umowy zlecenia. Ustawa systemowa w art. 6 wskazuje tytuły ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, to znaczy okoliczności, które powodują konieczność ubezpieczenia społecznego. Jednym z takich tytułów jest wskazany w art. 6 ust. 1 pkt 4 obowiązek ubezpieczenia m.in. osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia (zleceniobiorców). Przepis ten zawiera *in fine* zastrzeżenie ze wskazaniem na art. 6 ust. 4 ustawy systemowej, które wyłącza spod obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego uczniów szkół ponadpodstawowych i studentów do ukończenia 26 lat, jeśli wykonują oni pracę na podstawie umów wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej. To znaczy, że student do 26 roku życia, wykonujący pracę na podstawie umowy zlecenia, podlega wyłączeniu od obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Warunkiem zastosowania niniejszego przepisu jest wyłącznie zawarcie umowy zlecenia z polskim podmiotem, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy pobierania studiów przez zleceniobiorcę<sup>7</sup>.

System ubezpieczeń społecznych oprócz ubezpieczenia emerytalnego i rentowego wyróżnia także ubezpieczenia chorobowe oraz wypadkowe. Tytuł ubezpieczenia chorobowego został określony w art. 11 ustawy systemowej, który w ust. 1 reguluje kwestię obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego, a w ust. 2 dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia znajduje się w katalogu art. 11 ust. 2 ustawy systemowej, to znaczy podlega

---

<sup>4</sup> *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, pod red. K. Hauschildt, Bielefeld 2021, s. 150.

<sup>5</sup> SW Research, *Studenci na rynku pracy. Raport badawczy, 2025*, s. 8, [https://prb.pl/wp-content/uploads/2025/02/SWRResearch\\_ForwardPR\\_studenci\\_2024.pdf](https://prb.pl/wp-content/uploads/2025/02/SWRResearch_ForwardPR_studenci_2024.pdf) (dostęp: 1 V 2026).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 199), dalej „ustawa systemowa”.

<sup>7</sup> K. Roszewska, M. Zieleniecki, *Art. 6*, w: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. K. Antonowa, Warszawa 2024, s. 218.

dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu. Jednakże wymogiem *sine qua non* dla dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego jest uprzednie bycie objętym obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym. Z tego powodu student do 26 roku życia, który nie podlega ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu, nie może być objęty dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Sytuacja kształtuje się podobnie przy ubezpieczeniu wypadkowym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy systemowej obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu. Tym samym student niepodlegający ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu nie posiada tytułu ubezpieczenia wypadkowego.

Taki stan prawny nie jest jednoznaczny w ocenie skutków. Oczywiście wydają się zalety w postaci niższych kosztów ponoszonych przez zleceniodawcę zatrudniającego studenta, kosztem znacznego osłabienia zabezpieczenia społecznego zleceniobiorcy, którego ustawodawca pozbawił możliwości nawet fakultatywnego i dobrowolnego dołączenia do systemu ubezpieczeń społecznych. W niniejszym artykule poddano analizie całą złożoność pozycji studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia, poszukując zalet oraz wad obecnego stanu prawnego. Artykuł podzielony jest na trzy części, z których pierwsza przyjmuje perspektywę zleceniobiorcy (studenta) oraz przedstawia pozytywne i negatywne aspekty obecnych regulacji ocenianych z jego perspektywy; druga część zawiera analogiczną analizę po przyjęciu perspektywy zleceniodawcy. Badania te służą, prócz przedstawienia rachunku skutków regulacji (w ujęciu zarówno ekonomicznym, jak i społecznym), próbie wyinterpretowania *rationis legis*, która powodowała ustawodawcę, gdy ustanawiał obecnie obowiązujące normy wyrażone w ustawie systemowej. W ostatniej, podsumowującej części tekstu konstruowane są wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym założeniem zwolnienia studenta-zleceniobiorcy ze składek na ubezpieczenia społeczne jest szeroko pojęte wsparcie młodych osób w wejściu na rynek pracy. Brak obowiązku opłacania składek sprawia, że student zatrudniony na umowę zlecenie generuje mniejsze koszty dla pracodawcy, tym samym jest bardziej konkurencyjny na rynku pracy. Dla samych studentów brak opłacania składek wiąże się z odpowiednio większą wypłatą, którą mogą przeznaczyć m.in. na swój dalszy rozwój (wszelkie szkolenia, kursy języków obcych) – szczególnie istotny na początku kariery zawodowej.

Pozycja zleceniobiorcy w stosunku prawnym zależna jest od indywidualnych ustaleń i postanowień znajdujących się w kontrakcie. Chociaż spostrzeżenie to wydaje się aktualne w stosunku do większości stosunków zobowiązaniowych, uwaga ta jest dlatego istotna, że w niniejszej publikacji ochrona studenta tworzona przez prawo ubezpieczeń społecznych porównywana jest siłą rzeczy pomiędzy dwoma reżimami rozwiązań prawnych – relacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia, które często polegają na zobowiązaniu się do działania podobnego do tego, które przyjmuje na siebie pracownik, gdyż, jak zauważył A. Bigaj, „[p]rzedmiotem zlecenia może być obowiązek świadczenia pracy o charakterze ciągłym i powtarzającym się, co upodabnia stosunek prawny kreowany przez tę umowę do stosunku pracy”<sup>8</sup>.

Te dwa modele różnią się między sobą znacząco w kontekście obowiązywania swobody umów, która w prawie pracy znajduje znaczne ograniczenie. Celem prezentowanych wyników badań nie jest przesądzenie, czy odpowiedniejsza dla pracującego studenta jest umowa o pracę czy umowa zlecenia, a jedynie prezentacja konkretnego, ubezpieczeniowego aspektu takich stosunków prawnych. Trzeba niestety jednak stwierdzić, że na polskim rynku pracy powszechnie omija się dyspozycję art. 22 kodeksu pracy<sup>9</sup> i zastępuje umowę o pracę umowami cywilnoprawnymi, co komunikuje nawet ministra pracy i polityki społecznej A. Dziemianowicz-Bąk<sup>10</sup>. Na ten narastający problem wskazuje także doktryna – wybór zatrudnienia poza stosunkiem pracy wynika zazwyczaj z braku możliwości zatrudnienia pracowniczego<sup>11</sup>.

W standardowym przypadku przy zleceniu istotną rolę odgrywa swoboda umów, która pozwala kontrahentom ułożyć stosunek prawny według swego uznania. Dopuszczalne jest wszakże uregulowanie kwestii usprawiedliwionej nieobecności w miejscu wykonywania

<sup>8</sup> A. Bigaj, *Prawo do urlopu wypoczynkowego*, Warszawa 2015, s. 152.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 277), dalej „kodeks pracy” lub „KP”.

<sup>10</sup> M. Madejski, *Co dalej z „patologią umów śmieciowych”? Jest oświadczenie ministry*, Business Insider, 7 I 2026, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/dalsze-losy-reformy-pip-agnieszka-dziemianowicz-bak-zapewnia/rbpcy72> (dostęp: 1 V 2026).

<sup>11</sup> R. Babińska-Górecka, *„Zatrudnienie” cywilnoprawne jako nowa tendencja na rynku pracy i jej konsekwencje w zakresie ewolucji treści ryzyka „zatrudnionych” na podstawie umów cywilnoprawnych*, w: *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, pod red. M. Wałachowskiej, J. Wantocha-Rekowskiego, Warszawa 2015, s. 37; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2, Warszawa 2013, s. 40.

zlecenia – także układając postanowienia umowne na wzór przepisów obowiązujących w zwolnieniach od pracy z powodu czasowej niezdolności do pracy. Jest to jednak sytuacja szczególna, zależna od indywidualnie wynegocjowanych warunków, a na żadnym szczeblu usprawiedliwiania nieobecności i otrzymywania mimo niej wynagrodzenia przez zleceniobiorcę nie jest zaangażowany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) ani Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), a koszt choroby zleceniobiorcy w takiej sytuacji pokrywany jest z budżetu zatrudniającego.

Należy jednak zauważyć, że biorąc pod uwagę dość słabą pozycję negocjacyjną studenta, który zazwyczaj ma niewielkie doświadczenie zawodowe i dopiero uczy się wartościowych na rynku pracy umiejętności, szanse wynegocjowania w umowie warunków porównywalnych do tych przysługujących ubezpieczonemu w ZUS są niewielkie. Dla przeważającej większości studentów zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia niemożność dobrowolnego objęcia składkami na ubezpieczenie społeczne będzie oznaczała pozbawienie jakichkolwiek zabezpieczeń na wypadek czasowej niezdolności do pracy.

## 1. Perspektywa studenta-zleceniobiorcy

Negatywne skutki aktualnego stanu prawnego dla studenta realizują się w sytuacji, gdy spełnia się ryzyko ubezpieczeniowe, a zatem przede wszystkim w sytuacji czasowej lub trwałej niezdolności do pracy, a także w razie wypadku w drodze do pracy lub w trakcie jej wykonywania. Dla rodziny studenta istotnym zagadnieniem jest także zasiłek pogrzebowy w razie śmierci nieubezpieczonego. W pierwszej kolejności poddana analizie będzie sytuacja czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby jako statystycznie częstsza<sup>12</sup> i co do zasady pociągająca za sobą mniej długotrwałe skutki dla zdrowia.

---

<sup>12</sup> W 2025 r. ZUS wypłacił ok. 38 863 tys. jednorazowych odszkodowań powypadkowych, z kolei osób pobierających zasiłek chorobowy w tym samym okresie było ponad 2,5 mln. Dane za: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego. IV kwartał/okres I–XII 2025 r.*, Warszawa 2026, s. 13–14.

## 1.1. Skutki negatywne

### 1.1.1. Czasowa niezdolność do pracy

Negatywne skutki związane z chorobą w sytuacji bycia osobą nieubezpieczoną można podzielić na problemy natury organizacyjnej i problemy natury ekonomicznej. Pierwsza kategoria polega przede wszystkim na tym, że zleceniobiorcy brakuje formalnych sposobów usprawiedliwienia swojej nieobecności w pracy i niewykonania zwykle powierzanych obowiązków. O ile w przypadku ubezpieczonych pracowników ustawodawca przewidział organizacyjne metody uchylenia się od pracy z powodu pogorszonego stanu zdrowia, o tyle studentowi zatrudnionemu na umowę zlecenia tego typu mechanizmy nie przysługują. Przede wszystkim mowa tu o możliwości skorzystania z elektronicznego zwolnienia lekarskiego, które upoważniony podmiot wystawia i przesyła do ZUS jako potwierdzenie, że pacjent nie jest w stanie wykonywać pracy z powodu choroby, obecności w szpitalu lub z innego powodu przewidzianego prawem (np. objęcia kwarantanną lub uprawnień przysługujących krwiodawcom).

Sposób usprawiedliwiania nieobecności przez pracowników może być przedmiotem regulacji zawartej w wydawanym przez pracodawcę regulaminie pracy, niemniej jest także uregulowany przez Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy<sup>13</sup>. Zleceniobiorcy brakuje tego typu mechanizmu, który statuowałby standardowy model zachowania obu stron stosunku w sytuacji uzasadniającej niewykonanie powierzonych dziennych zadań. Prawo stanowione bowiem nie tylko przyznaje uprawnienia i nakłada obowiązki, ale także jest sposobem organizacji życia obywateli. Pozbawienie studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia ochrony wynikającej z prawa ubezpieczeń społecznych odbiera mu możliwość skorzystania ze ścieżki ustanowionej w celu ułatwienia stosunków pomiędzy obywatelami. Możliwość odwołania się do uchwalonego modelu postępowania, którego przestrzeganie jest obowiązkiem zarówno podmiotu, jak i jego kontrahenta, jest szczególnie istotna w przypadku osób wchodzących na rynek pracy. Nie są one obyte z warunkami wykonywania zawodu, a możliwość oparcia

<sup>13</sup> Dz.U. 2014, poz. 1632.

się na modelu postępowania przewidzianym przez prawo jest dla nich ułatwieniem. Stanowi to realizację funkcji regulacyjnej, wyznaczającej wzór powinnego zachowania<sup>14</sup>.

Negatywne skutki aktualnego stanu prawnego o charakterze ekonomicznym polegają głównie na tym, że w sytuacji pogorszonego stanu zdrowia studentowi nie przysługuje możliwość powstrzymania się od pracy przy jednoczesnym zachowaniu istotnej części lub w niektórych przypadkach nawet całości wynagrodzenia. Zgodnie z art. 11 Ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>15</sup>, podobnie jak przy analogicznej regulacji art. 92 KP, przysługiwałoby mu 80% lub 100% dziennego wynagrodzenia w zależności od przyczyny niezdolności do pracy. Pozbawienie takiego uprawnienia oznacza, że chory student stoi przed wyborem rezygnacji z zarobku, by poddać się leczeniu (w przeważającej większości przypadków chorób ograniczy się to do pozostania w domu i przyjmowania leków), lub pracowania mimo choroby. Oczywiście wybór ten przestaje istnieć w sytuacji poważnej utraty zdrowia, gdy pójście do pracy jest fizycznie niemożliwe – np. z powodu uszkodzenia ciała, ciężkiego przebiegu chorób lub sytuacji objęcia zleceniobiorcy kwarantanną na podstawie decyzji odpowiedniego organu.

Każda ze wskazanych możliwości pociąga za sobą negatywne skutki dla nieubezpieczonego studenta. W standardowym modelu tego typu skutkom przeciwdziałać miały ubezpieczenia społeczne<sup>16</sup>, a szerzej – każdego rodzaju ubezpieczenia, których istotą jest transfer ryzyka, dzięki któremu wystąpienie wydarzenia ubezpieczeniowego nie pociąga tak negatywnych dla jednostki skutków, jak w sytuacji niezawarcia ubezpieczenia<sup>17</sup>. W omawianej sytuacji siłą rzeczy tej ochrony nie ma. Oznacza to, że wybór studenta ogranicza się do wyboru między uszczuplonym budżetem z powodu niższego niż standardowo wynagrodzenia, co jest spowodowane przepracowaniem

<sup>14</sup> T. Przesławski, *Wybrane zagadnienia prawoznawstwa. Szkice z propeutyki prawa*, Warszawa 2018, s. 41–42.

<sup>15</sup> Dz.U. 2025, poz. 501, dalej „ustawa zasiłkowa”.

<sup>16</sup> P. Romaniuk, *Spoleczne oraz ekonomiczne funkcje ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego*, w: *Wybrane zagadnienia z zakresu polityki zabezpieczenia społecznego*, pod red. P. Romaniuka, K. Kaczmarka, Katowice 2014, s. 13.

<sup>17</sup> M. Hyski, *Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2017, nr 11, s. 114.

mniej liczby godzin, a pójdę do pracy, mimo że istnieją ku temu istotne przeciwwskazania medyczne. Wybór drugiej opcji zmniejsza skuteczność terapii lekowej i przedłuża czas trwania stanu chorobowego, a potencjalnie może przyczynić się do wystąpienia powikłań i zaostrzenia przebiegu infekcji. Jest to niestety zjawisko dość częste, gdyż, jak wynika z badań, ponad połowa Polaków zwykła chodzić do pracy z gorączką lub z infekcją<sup>18</sup>.

Próby usprawiedliwienia swojej nieobecności w pracy przez kilka dni mają duże szanse powodzenia, choćby w umowie i prawie nie była taka okoliczność przewidziana. Nie można bowiem zapominać, że zatrudnienie jest nie tylko stosunkiem prawnym, ale przede wszystkim stosunkiem społecznym, w którym pozaprawne pobudki mogą skłaniać przełożonego do ustępstw na rzecz zatrudnionego w imię zachowania dobrych stosunków wewnątrz organizacji<sup>19</sup>. Niemniej kilkutygodniowa nieobecność może okazać się na tyle długa, że nie będzie woli kontynuowania umowy. W przypadku umowy zlecenia może być to nawet wypowiedzenie ze skutkiem natychmiastowym, zgodnie z art. 746 KC. Ponadto utrudnione jest dochodzenie w sądzie nieprawidłowości przyczyn zwolnienia zatrudnionego.

### 1.1.2. Odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy

Podobnie utrudnione jest dochodzenie odszkodowania z tytułu zdarzenia, które w przypadku studenta objętego ubezpieczeniem społecznym traktowane byłoby zgodnie z art. 3 Ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>20</sup> jak wypadek w pracy lub sytuacja wystąpienia choroby zawodowej. Duża część świadczeń, która przysługiwałaby w ten sposób poszkodowanemu, polega na wypłaceniu zasiłku chorobowego, wyrównawczego lub świadczenia rehabilitacyjnego. Specyfika niebycia objętym ubezpieczeniem w sytuacji czasowej niezdolności do pracy została

<sup>18</sup> Badanie opinii SW Research na zlecenie Erecept.pl dotyczące sezonu infekcyjnego, przeprowadzono metodą CAWI w I połowie października 2023; za: *Co drugi Polak chodzi do pracy z infekcją i gorączką*, Polska Agencja Prasowa, 17 XI 2023 r., <https://www.pap.pl/mediaroom/co-drugi-polak-chodzi-do-pracy-z-infekcja-i-goraczka> (dostęp: 1 V 2026).

<sup>19</sup> Zob. M. Cieślukowska, A. Pieczewski, *Normy etyczne obowiązujące pracodawców. Perspektywa systemu prawnego, organizacji i pracownika*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 16, s. 295–303.

<sup>20</sup> Dz.U. 2025, poz. 1644, dalej „ustawa wypadkowa”.

przedstawiona w poprzednich akapitach, zatem publikacja nie będzie prezentowała dokładnych różnic pomiędzy świadczeniami wypłacanymi z funduszu wypadkowego i funduszu chorobowego w ramach FUS.

Najważniejszym problemem dla studenta, który uległ wypadkowi w czasie wykonywania obowiązków na podstawie umowy zlecenia, a który nie spotkałby go, gdyby był objęty ubezpieczeniem społecznym, jest pozbawienie możliwości otrzymania jednorazowego odszkodowania. Jest to świadczenie dlatego istotne, że sprawne jego wypłacenie pozwala na podjęcie często kosztownego leczenia w celu jak najszybszego powrotu do zdrowia. Są to pieniądze, które nie tylko pomagają ubezpieczonemu, który otrzymuje wsparcie finansowe, ale także potencjalnie służą społeczeństwu, gdyż szybko podjęta rehabilitacja lub leczenie zwiększają szanse na wyzdrowienie pacjenta, a tym samym jego powrót na rynek pracy.

Studentowi, pozbawionemu możliwości dołączenia do systemu ubezpieczeń społecznych, w sytuacji wystąpienia wypadku przy wykonywaniu zlecenia lub w sytuacji wystąpienia choroby zawodowej pozostaje jedynie cywilnoprawna ścieżka dochodzenia odszkodowania. Podstawą odpowiedzialności może być odpowiedzialność na zasadzie winy za niezapewnienie odpowiednich warunków wykonywania pracy lub odpowiedzialność na zasadzie ryzyka<sup>21</sup>. Najważniejszym jednak aspektem takiego stanu rzeczy jest zdecydowanie dłuższy czas między wystąpieniem o odszkodowanie a jego faktyczną wypłatą – w przypadku wypłaty przez ZUS jest to 30 dni od wydania decyzji, która powinna być wydana w ciągu 14 dni od otrzymania orzeczenia lekarza lub wyjaśnień (art. 15 ustawy wypadkowej). W przypadku postępowania sądowego czas oczekiwania na orzeczenie i jego realizację będzie zdecydowanie dłuższy – według danych Ministerstwa Sprawiedliwości za I kwartał 2022 r. średni czas trwania postępowania procesowego w sądzie rejonowym to 16 miesięcy<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. K. Sarek-Sadurska, A. Chojnicka, *Zleceniobiorca miał wypadek przy pracy. Protokołu nie będzie, ale karta dokumentująca zdarzenie już tak*, „Dziennik Gazeta Prawna” nr 123 z 27 VI 2019, s. 4.

<sup>22</sup> Opracowanie wieloletnie Ministerstwa Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025 – wybrane repertoria*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 1 V 2026).

### 1.1.3. Renta

Nieubezpieczonemu studentowi nie przysługuje także renta z tytułu trwałej niezdolności do pracy. W sytuacji całkowitej niezdolności do pracy może być przyznana osobie nieubezpieczonej jedynie renta socjalna. Art. 4 Ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej<sup>23</sup> przewiduje, że przysługuje ona osobie pełnoletniej, która jest całkowicie niezdolna do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało m.in. w trakcie nauki w szkole wyższej przed ukończeniem 25 roku życia. Co warte odnotowania – pozycja studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia nie różni się od sytuacji studenta niepracującego w żaden sposób.

Kolejną dużą wadą takiej sytuacji jest fakt, że wysokość renty socjalnej w żadnym wypadku nie może być wyższa od renty uzyskanej z tytułu niezdolności do pracy osoby ubezpieczonej. Zgodnie z art. 6 ustawy o rencie socjalnej jej wysokość jest ustalona jako 100% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, a zatem każdy ubezpieczony znajdowałby się w takiej samej lub lepszej sytuacji niż nieubezpieczony student.

Powyższe może być uznane za niesprawiedliwe, biorąc pod uwagę, że status społeczny studenta zatrudnionego na umowę zlecenia nie różni się od statusu osoby zatrudnionej na umowę o pracę, a mimo to w sytuacji wystąpienia długotrwałych zaburzeń zdrowotnych ich pozycja drastycznie się zmienia. Jest to także dlatego istotne, że osoba w wieku dwudziestu kilku lat co do zasady nie znajduje się w pozycji socjoekonomicznej, która pozwalałaby jej na samodzielne utrzymanie się z renty – zazwyczaj nie posiada własnego mieszkania, zbyt dużych oszczędności<sup>24</sup>.

### 1.1.4. Sytuacja rodziny

Warto zauważyć, że status studenta zatrudnionego jako zleceniobiorca przekłada się także na pozycję jego rodziny, gdyż w przypadku jego śmierci, w większości przypadków, rodzina nie jest uprawniona do otrzymywania renty rodzinnej, ponieważ zgodnie z art. 65 ust. 1 Ustawy

<sup>23</sup> Dz.U. 2026, poz. 377.

<sup>24</sup> L. Myszka-Strychalska, *Przygotowanie do startu w dorosłość – młodzież w okresie tranzytu z edukacji na rynek pracy*, „Rocznik Andragogiczny” 2018, nr 25, s. 232.

z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>25</sup> renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Oznacza to, że rodzina studenta-zleceniobiorcy co do zasady nie nabędzie prawa do renty rodzinnej, gdyż zmarły – jako osoba niepodlegająca ubezpieczeniom społecznym – nie posiada wymaganych okresów składkowych i nieskładkowych oraz z założenia nie spełnia warunków do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy.

Na sytuację rodziny studenta-zleceniobiorcy przekłada się także kwestia zasiłku pogrzebowego, który zgodnie z art. 77 ustawy emerytalno-rentowej przysługuje jedynie w razie śmierci osoby ubezpieczonej lub pobierającej świadczenie wypłacane przez ZUS. Jeśli zmarły student pozostawił osoby, które same są nieubezpieczone (np. żonę w podobnej sytuacji zawodowej), nie będą one mogły uzyskać zwrotu części kosztów poniesionych na pochówek zmarłego.

## 1.2. Skutki pozytywne

Pozytywne aspekty istniejącego stanu prawnego skupiają się przede wszystkim na finansowej stronie zagadnienia. Wynagrodzenie z tytułu wykonywania umowy zlecenia w przypadku studenta nie doznaje żadnych potrąceń związanych z ubezpieczeniami społecznymi, dzięki czemu może być ono znacznie wyższe. Łączna wartość składek na ubezpieczenie odprowadzanych przez pracownika wynosi 13,71%<sup>26</sup> jego miesięcznego wynagrodzenia, co przekłada się na istotną część, o którą pomniejszony jest budżet młodej osoby. Oprócz tego trzeba wziąć pod uwagę składki, które nie pomniejszają wynagrodzenia pracownika, ale wpływają na koszty jego zatrudnienia ponoszone przez płatnika – od 16,93% do 19,59% w zależności od wysokości stawki na fundusz wypadkowy<sup>27</sup>. Choć kwoty te nie są odprowadzane bezpo-

<sup>25</sup> Dz.U. 2025, poz. 1749, dalej „ustawa emerytalno-rentowa”.

<sup>26</sup> Na sumę tę składają się następujące stawki: 9,76% składki emerytalnej, 1,5% – rentowej oraz 2,45% – chorobowej, która jest dobrowolna dla zleceniobiorców, ale obowiązkowa dla pracowników.

<sup>27</sup> Na sumę tę składają się następujące stawki: 9,76% składki emerytalnej, 6,5% – rentowej oraz od 0,67% do 3,33% – wypadkowej.

średnio z wynagrodzenia pracownika lub zleceniobiorcy, muszą być jednak brane pod uwagę w rachunku ekonomicznym przy rozważaniu zatrudnienia nowej osoby. Wiążą się z tym faktem dwie kwestie – wyższe zarobki oraz wzrost konkurencyjności.

### 1.2.1. Wyższe zarobki studenta

Przede wszystkim stan ten oznacza, co do zasady, wyższe wynagrodzenie, które otrzymuje student-zleceniobiorca, co wprost wynika z niepomniejszania jego wynagrodzenia o sumę składek (niemal 14%). Ciężko stwierdzić bez szerszej zakrojonych badań ekonomicznych, jaka część z tej kwoty trafi do kieszeni studenta, a na ile obniży wyłącznie koszty zleceniodawcy. Z całą pewnością jednak aktualny stan prawny stanowi realny zysk dla zleceniobiorcy, którego wynagrodzenie wynosi minimalną stawkę godzinową określaną rozporządzeniem Rady Ministrów (od 1 stycznia 2026 r. wynosi ona 31,40 zł<sup>28</sup>). Jest to niezwykle liczna grupa, biorąc pod uwagę, że w ogóle pracujących ok. 2,1 mln pracowników zarabia minimalne wynagrodzenie<sup>29</sup>, co stanowi niemal 12% ogółu pracujących<sup>30</sup>. Wśród osób młodszych można spodziewać się jeszcze wyższego odsetka osób zarabiających minimalną stawkę godzinową lub minimalne miesięczne wynagrodzenie<sup>31</sup>. Dla tej części studentów aktualny stan prawny oznacza większe zarobki, gdyż oszczędność na

<sup>28</sup> Podstawa prawna: § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 11 IX 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz.U. 2025, poz. 1242).

<sup>29</sup> Por. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. – Ocena Skutków Regulacji, cz. 4.

<sup>30</sup> Obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w 1 kwartale 2025 r.)*, Warszawa 2025, s. 1.

<sup>31</sup> Główny Urząd Statystyczny nie publikuje dokładnych danych dotyczących odsetka populacji zarabiającego wynagrodzenie równe minimalnemu wynagrodzeniu. Wniosek oparty jest zatem na fakcie, że mediana wynagrodzeń w grupie wiekowej 24 lata i mniej wyniosła o 1415,33 zł mniej niż przeciętne wynagrodzenie w całej gospodarce narodowej w lipcu 2025 r., a zatem o 19,5% mniej niż w całej populacji. Wobec braku bezpośrednich źródeł należy przyjąć te dane za uprawdopodobniające postawioną tezę. Dane za: *Rozkład wynagrodzeń w gospodarce narodowej w lipcu 2025 r.*, tab. 2.B., Główny Urząd Statystyczny, 7 I 2026, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/rozklad-wynagrodzen-w-gospodarce-narodowej-w-lipcu-2025-r-,32,19.html> (dostęp: 1 V 2026).

niepomniejszaniu pensji o sumę składek nie może zostać przeniesiona na zleceniodawcę.

Warto jednak zauważyć, że dotyczy to jedynie części zarobkujących studentów. W przypadku osób zarabiających powyżej minimalnej stawki godzinowej część lub całokształt oszczędności może zasilić raczej portfel zleceniodawcy niż budżet młodego zleceniobiorcy. Mechanizm ten działałby jak swego rodzaju „wewnętrzny dumping socjalny”<sup>32</sup>.

Prawdopodobnie nie trzeba nikogo przekonywać, że lepiej zarabiać więcej, niż zarabiać mniej, zwłaszcza w przypadku osób zaczynających karierę zawodową. W przypadku studenta, młodej wszakże osoby, wynika to z dwóch dodatkowych i najważniejszych powodów: rekompensaty finansowej za pracę w niepełnym wymiarze godzin oraz wyższego budżetu na rozwój.

Student z racji nauki w szkole wyższej dysponuje zdecydowanie mniejszą liczbą godzin w ciągu tygodnia, które może poświęcić na pracę. Student, w przeciwieństwie do niestudującego rówieśnika, ma mniej czasu na pracę z powodu odbywania zajęć i przygotowania się do egzaminów. Dla wielu studentów oznacza to konieczność zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin. Według raportu SW Research na pełny etat pracuje niespełna 38% badanych pracujących studentów<sup>33</sup>. Wyższe zarobki rekompensują w pewnej części fakt, że student nie jest w stanie przepracować 40 godzin w tygodniu.

Istotny jest także fakt, na co wyższe wynagrodzenie można wydać. Młody wiek sprzyja inwestowaniu w rozwój i zwiększa szanse na zwrot kosztów tych inwestycji w przyszłości. Większe zarobki oznaczają lepsze możliwości rozwijania swoich umiejętności, co spowodowane jest większą łatwością przyswajania wiedzy oraz faktem, że wczesna inwestycja przekłada się na dłuższy okres jej „eksploatacji”, co zwiększa zwrot poniesionego na rozwój wydatku.

---

<sup>32</sup> Pojęcie *dumpingu socjalnego* używane jest niemal wyłącznie w kontekście międzynarodowego obrotu, zwłaszcza w Unii Europejskiej w związku z istnieniem swobody przepływu pracowników. *Dumping socjalny* jest „powszechnie rozumiany jako występowanie nieuczciwej konkurencji, wynikającej ze znacznie niższych niż w innych krajach [...] społecznych kosztów produkcji lub świadczonych usług. W grę wchodzi tu wysokość nie tylko płac, ale i podatków, składek ubezpieczeniowych, różnych innych «obciążeń» socjalnych, w tym skrupowań prawnych w zakresie na przykład ochrony pracy czy respektowania podstawowych praw pracowniczych” (W. Anioł, *Problem dumpingu socjalnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 58).

<sup>33</sup> SW Research, op. cit., s. 8.

### 1.2.2. Konkurencyjność studenta na rynku pracy

Zatrudnienie studenta na podstawie umowy zlecenia, jak wykazano powyżej, stanowi mniejszy koszt niż zatrudnienie jego niestudującego rówieśnika. Nazwanie tego stanu rzeczy swego rodzaju „dumpingiem socjalnym” jest poczynione w celach sprowokowania dyskusji, niemniej wydaje się, że zamierzenie prawodawcy nie było dalekie od tak opisanego stanu rzeczy. Młodej osobie trudno jest znaleźć pracę, ponieważ brakuje jej doświadczenia, wykształcenia oraz w przypadku studenta, jak wskazano powyżej, jest ona mniej dostępna niż inni kandydaci. Stan ten jest poważnym problemem, gdyż dysproporcja między bezrobociem wśród osób w wieku 15–24, a stopą bezrobocia w całym kraju, z drobnymi odchyleniami, rośnie. Trzeba jednak zaznaczyć, że stopa bezrobocia w punktach procentowych, także wśród osób młodych, sukcesywnie spada<sup>34</sup>. Jest coraz mniej bezrobotnych, jednak coraz większy ich odsetek stanowią osoby młode.

Obniżenie kosztów zatrudnienia studenta może być wsparciem dla niego, by skłonić pracodawcę lub zleceniodawcę do zawarcia umowy właśnie ze studentem, a nie z osobą bez tego statusu. Jednocześnie jest to premiowanie podnoszenia własnych kwalifikacji poprzez naukę w szkole wyższej. Student, podobnie jak większość osób zaczynających karierę zawodową, ma dość niską pozycję negocjacyjną na rynku<sup>35</sup>, toteż taki sposób wsparcia ze strony państwa tę sytuację w pewnym stopniu poprawia.

Wydaje się, że właśnie ten cel – poprawa sytuacji zawodowej studentów i walka z wysokim bezrobociem w najniższej grupie wiekowej – była głównym i ekonomicznym *ratione legis* przy wprowadzaniu tej regulacji. Opisany „dumping socjalny” w podobnym mechanizmie jak ma to miejsce w przypadku ponadnarodowego rynku pracy sprawia, że student zatrudniany na umowie zlecenia jest bardziej konkurencyjny i, jakkolwiek w kontekście osoby źle to nie brzmi, tańszy niż jego niestudujący rówieśnik. Niższe koszty stworzenia nowego stanowiska sprawiają, że łatwiej jest zdecydować się zleceniodawcy na przyjęcie osoby, która z racji wieku dopiero uczy się zawodu. Jest

---

<sup>34</sup> Analizy własne na podstawie danych udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Makroekonomicznych*, zakładka *Rynek pracy*, <https://bdm.stat.gov.pl/> (dostęp: 1 V 2026).

<sup>35</sup> Zob. E. Kowalczyk, *Proces negocjacji w sprawie pracy. Aspekty psychospołeczne i organizacyjne*, Poznań 2011, s. 44.

to bowiem także swego rodzaju inwestycja – student w ciągu pracy będzie stawał się cenniejszą i bardziej doświadczoną częścią przedsiębiorstwa.

## **2. Perspektywa zleceniodawcy-przedsiębiorcy**

Dla pełnego zobrazowania wpływu regulacji wynikających z art. 6 ust. 4 oraz art. 11 ust. 2 ustawy systemowej na rynek pracy przedstawioną wyżej perspektywę studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia należy zestawić z optyką przedsiębiorcy będącego zleceniodawcą studenta. Chociaż bez wątpienia opisywana regulacja została wprowadzona z założeniem, że jej beneficjentami mają być studenci, to jednak w sposób nierozzerwalny wywołała również liczne reperkusje po stronie zleceniodawców.

### **2.1. Skutki negatywne**

Zasadniczo przedstawienie negatywnych skutków, jakie wiążą się dla pracodawcy z zatrudnieniem studenta na podstawie umowy zlecenia, sprowadza się do omówienia ogólnych negatywnych konsekwencji tej formy zatrudnienia dla pracodawcy w porównaniu z umową o pracę. Tak jak zostało to wskazane w części drugiej niniejszego opracowania, status studenta jako zleceniobiorcy – poza zwolnieniem z opłaty składek na ubezpieczenie społeczne – nie różni się od statusu innych zleceniobiorców. Przedstawienie pełnego katalogu negatywnych skutków, które wynikają z zatrudnienia pracowników na podstawie umowy zlecenia, jak wskazano powyżej, nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Jednakże, ze względu na ich istotne znaczenie dla oceny bilansu korzyści i obciążeń związanych z regulacjami art. 6 ust. 4 oraz art. 11 ust. 2 ustawy systemowej, poniżej zasygnalizowano najważniejsze wady umowy zlecenia z perspektywy podmiotu zatrudniającego.

### 2.1.1. Ochrona zatrudnienia

Ochrona trwałości stosunku pracy jest podstawowym zagadnieniem dla prawa pracy<sup>36</sup>. Bez wątpliwości to umowa o pracę zapewnia najsilniejszą ochronę zatrudnienia, obarczając w tym zakresie zarówno pracodawcę, jak i pracownika szeregiem norm prawnych. Z perspektywy pracodawcy istotne jest, że zawierając umowę o pracę, ma on pewność, że osoba, z którą tę umowę zawarł, w normalnych warunkach nie będzie mogła z dnia na dzień zaprzestać świadczenia pracy, gdyż zgodnie z art. 32 § 2 KP rozwiązanie umowy o pracę następuje z upływem okresu wypowiedzenia. Sytuacja ma się zgoła inaczej w przypadku umowy zlecenia, gdzie przyjmujący zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie (art. 746 § 2 KC). Oznacza to, że zleceniodawca, decydując się na zatrudnienie studenta na podstawie umowy zlecenia, przyjmuje na siebie ryzyko związane z możliwością zakończenia współpracy przez studenta w każdym czasie. Oczywiście art. 746 § 2 KC przewiduje pewien zakres ochrony przed szkoda, jaka mogłaby powstać w następstwie wypowiedzenia umowy przez przyjmującego zlecenie – w szczególności w sytuacji, gdy zlecenie jest odpłatne, a wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, co rodzi po stronie zleceniobiorcy odpowiedzialność odszkodowawczą. Zakres tej ochrony jest jednak nieporównywalnie węższy niż standard zabezpieczeń przewidzianych dla umowy o pracę.

### 2.1.2. Brak uregulowań dotyczących urlopu

Kodeks pracy zapewnia pracownikom prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego, którego to prawa pracownik nie może się zrzec (art. 152 KP). W przypadku studenta zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wymiar urlopu będzie zazwyczaj wynosić 20 dni (przy założeniu pracy na pełen etat), ponieważ liczba dni urlopu zależna jest od stażu pracy. Oprócz urlopu wypoczynkowego pracownikom przysługują inne rodzaje urlopów, m.in. urlop opiekuńczy, szkoleniowy, macierzyński, ojcowski. Natomiast studentowi-zleceniobiorcy, w zakresie przepisów kodeksu cywilnego normujących umowę zlecenia, nie przysługują żadne dni urlopowe. Oczywiście, w ramach

<sup>36</sup> G. Szywał, *Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy*, Warszawa 2020, s. 16.

swobody umów, możliwa jest konstrukcja przyznania zleceniobiorcy prawa do urlopu, jednak liczba dni oraz fakt ich przyznania w ogóle zależą od woli stron. Co więcej, umieszczenie takiego postanowienia w umowie zlecenia może budzić słuszne wątpliwości w zakresie przenikania pozycji zleceniodawcy z cechami właściwymi stosunkowi pracy.

Dla zleceniodawcy brak uregulowań dotyczących urlopu dla zleceniobiorców niesie za sobą zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki. Ze względu na brak jakiegokolwiek regulacji dotyczącej urlopów w umowie zlecenia zleceniodawca nie posiada ustawowo żadnych narzędzi pozwalających mu na kontrolowanie polityki urlopowej pracujących dla niego zleceniobiorców. Zleceniobiorcy nie przysługuje co do zasady płatny urlop, jednak na bezpłatne odstąpienie od pracy na określony czas (*sui generis* urlop) nie potrzebuje on formalnej zgody zleceniodawcy. Tym samym: zleceniobiorca w każdym momencie może zgłosić swojemu zleceniodawcy, że udaje się na „urlop”, a zleceniodawca może to albo zaakceptować, albo wypowiedzieć umowę.

### 2.1.3. Brak uregulowań dotyczących zwolnień lekarskich

Tematyka czasowej niezdolności do pracy została szczegółowo omówiona w części 2.1.1 niniejszego opracowania. W tym miejscu uwypuklone zostanie zjawisko wcześniej jedynie zasygnalizowane, sprowadzające się do przychodzenia do pracy pomimo choroby, nazywane prezentyzmem<sup>37</sup> (ang. *presenteeism*). Zjawisko to jest wysoce niekorzystne z perspektywy pracodawcy, gdyż prowadzi jednocześnie do nieefektywnej obecności w pracy, dalszego pogorszenia stanu zdrowia pracownika oraz zwiększa ryzyko narażenia współpracowników na chorobę<sup>38</sup>. Badania dotyczące prezentyzmu dotyczą pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Nie ulega jednak wątpliwości, że tożsame zjawisko występuje również u zleceniobiorców, z tą różnicą, że dla zleceniobiorcy absencja w pracy wiąże się ze zmniejszeniem wynagrodzenia należnego na koniec miesiąca, ponieważ umowa zlecenia nie przewiduje zwolnień chorobowych. Oznacza to, że bodziec ekonomiczny prezentyzmu jest tym silniejszy.

<sup>37</sup> A. Wężyk, D. Merez, *Z szacunku dla języka, z dbałości o prezencję naukową – jak tłumaczyć na język polski termin ‘presenteeism’?*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 3, s. 451–452.

<sup>38</sup> M. Malińska, *Prezenteizm – zjawisko nieefektywnej obecności w pracy*, „Medycyna Pracy” 2013, nr 3, s. 445.

Przekładając powyższe na tematykę niniejszego opracowania, można wysnuć wniosek, że zatrudnianie studentów na podstawie umów zlecenia w istotnym stopniu może sprzyjać nasileniu się zjawiska prezytyzmu, co rodzi ryzyko zarażenia innych pracowników przedsiębiorstwa. Dla samoutrzymującego się studenta wizja mniejszego zarobku często może okazać się wystarczającym powodem do podjęcia decyzji o przyjściu do pracy pomimo choroby. W tym kontekście zleceniodawca powinien rozważyć, czy redukcja kosztów poprzez zatrudnianie studentów na podstawie umów zlecenia pozostaje uzasadniona w świetle potencjalnego nasilenia zjawiska prezytyzmu w miejscu pracy oraz wynikających z niego konsekwencji organizacyjnych, zdrowotnych i ekonomicznych.

## 2.2. Skutki pozytywne

### 2.2.1. Redukcja kosztów

Podstawowym pozytywnym aspektem regulacji wynikającej z art. 6 ust. 4 ustawy systemowej dla zleceniodawcy jest redukcja kosztów zatrudnienia studenta. Nie budzi wątpliwości, że to ta kwestia stanowi podstawę omawianego przepisu i to z niej wynikają kolejne następstwa przedstawione w niniejszym opracowaniu (m.in. konkurencyjność studentów na rynku pracy, wyższe zarobki studentów). Dla przedsiębiorcy zatrudnienie studenta na umowę zlecenia to oszczędność rzędu od 16,93% do 19,59% ze względu na zwolnienie ze składek odprowadzanych przez zleceniodawcę. Tak wysoka redukcja kosztów zatrudnienia to dla wielu przedsiębiorców wystarczający powód, żeby na wolne stanowiska, w szczególności niższe stanowiska służbowe, w swoim przedsiębiorstwie zatrudniali jedynie studentów. Takiemu stanowi rzeczy sprzyjają portale internetowe z ogłoszeniami o pracę, które w filtrach wyróżniają osobną kategorię ofert pracy skierowanych do osób posiadających status studenta<sup>39</sup>. Powszechną praktyką pracodawców jest także wpisywanie statusu studenta jako wymogu w ofercie pracy.

---

<sup>39</sup> Portal OLX (<https://www.olx.pl/>) posiada osobny filtr w zakładce „Specjalne wymagania” umożliwiający wybranie ofert wymagających „statusu studenta”. Portal Pracuj.pl (<https://www.pracuj.pl/>) jako proponowane słowo klucz wskazuje słowo „student”. Portal Jooble (<https://pl.jooble.org/>) jako proponowane słowo klucz wskazuje natomiast „dla studentów” (dostęp: 1 V 2026).

Równie często można spotkać się z informacją, że „status studenta będzie dodatkowym atutem”.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że pomimo wskazanych w części 2.1 negatywnych skutków zatrudniania studentów na podstawie umowy zlecenia przedsiębiorcy decydują się na takie rozwiązanie, co więcej: uznają je za szczególnie korzystne, co potwierdzają liczne oferty pracy skierowane do studentów obecne na rynku. Tak postawioną tezę potwierdza także doktryna, która jako jedną z zalet umowy zlecenia wskazuje ograniczanie kosztów pracy (całkowitego kosztu wynagrodzenia) w relacji do motywacji pracownika i wartości, jaką otrzymuje w związku z kosztami ponoszonymi przez pracodawcę (płaca netto)<sup>40</sup>.

### 2.2.2. Brak regulacji dotyczących czasu pracy

Kodeks pracy w szczególowy sposób określa, czym jest czas pracy, oraz formułuje ramy, w jakie ma się on wpisywać. Zasadą jest, iż podstawowy wymiar czasu pracy określony przepisami prawa pracy (art. 129 KP) wynosi osiem godzin na dobę i czterdzieści godzin na tydzień, stąd przekroczenie którejś z tych norm w przyjętym tygodniowym okresie rozliczeniowym jest pracą w godzinach nadliczbowych<sup>41</sup>. Natomiast przepisy dotyczące umowy zlecenia w żaden sposób nie regulują ani czasu pracy, ani godzin nadliczbowych. W założeniu wynika to z potrzeby zapewnienia zleceniobiorcom dużej swobody i samodzielności w zakresie organizowania pracy, w przeciwieństwie do podporządkowania i pracy pod kierownictwem typowym dla umowy o pracę<sup>42</sup>.

W przypadku studentów wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia wskazana swoboda oraz samodzielność w organizowaniu sposobu wykonywania zlecenia bywa w praktyce istotnie ograniczana, co prowadzi do zbliżenia faktycznego modelu świadczenia pracy do standardu charakterystycznego dla stosunku pracy. Kluczową różnicą pozostaje jednak brak objęcia zleceniobiorcy-studenta ochroną

---

<sup>40</sup> B. Skowron-Mielnik, G. Wojtkowiak, *Formy zatrudnienia – analiza elastyczności pracowników*, „Organizacja i Kierowanie” 2016, nr 3(173), s. 82–83.

<sup>41</sup> K. Jaśkowski, *Art. 129*, w: *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I*, pod red. K. Jaśkowskiego, E. Maniewskiej, Warszawa 2026, s. 835.

<sup>42</sup> K. Aromińska, *Umowa zlecenia a umowa o pracę*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2014, nr 9, s. 21.

wynikającą z kodeksu pracy, w szczególności w zakresie norm czasu pracy oraz zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych. W konsekwencji powstaje sytuacja, w której zleceniodawca – oprócz oszczędności wynikających z nieodprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne – uzyskuje również możliwość korzystania z mechanizmu pozwalającego na niewypłacanie dodatków za pracę ponad ustalony wymiar. O ile bowiem pracownikowi, zgodnie z przepisami kodeksu pracy, przysługuje dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych, o tyle regulacja ta nie znajduje zastosowania do zleceniobiorców.

Nie ulega wątpliwości, że opisany stan prawny dotyczący czasu pracy należy uznać za korzystny z perspektywy zleceniodawców zatrudniających studentów. Jednocześnie trudno podważać tezę, iż aktualne regulacje sprzyjają powstawaniu praktyk prowadzących do traktowania studentów jako szczególnie taniej i łatwo dostępnej siły roboczej. Brak ochrony zleceniodawcy, w połączeniu z zerowymi obciążeniami na ubezpieczenie społeczne tworzą warunki sprzyjające nadużyciom.

### **3. Wnioski *de lege lata* oraz *de lege ferenda***

Wydaje się, że cel regulacji omawianej w niniejszym artykule jest dość łatwy do określenia, mimo że uzasadnienie projektu ustawy nie zawierało wyjaśnienia przepisu art. 6 ust. 4 ustawy systemowej<sup>43</sup>. Ustawodawca, wprowadzając w życie ustawę systemową, miał na celu zwiększenie konkurencyjności studentów na rynku pracy oraz przeciwdziałanie ich bezrobociu, a także zapewnienie im większych zarobków (niepomniejszonych o kwoty składek). Wychodził przy tym z założenia, że umowa zlecenia, zgodnie ze swoim założeniem, reguluje prace tymczasowe lub poboczne względem głównej aktywności, którą jest studiowanie, np. udzielanie korepetycji czy typowe prace sezonowe. Pozbawiając zatem studentów wykonujących zlecenie możliwości przystąpienia do systemu ubezpieczeń społecznych, miał na celu wsparcie ich w poszukiwaniu dodatkowych zajęć zarobkowych, przyjmując, że stałe wykonywanie pracy realizowane powinno być, zgodnie z dyspozycją art. 22 kodeksu pracy, na podstawie umowy o pracę.

---

<sup>43</sup> Rada Ministrów, Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Druk sejmowy nr 338.

Regulacja ta jednak istnieje w porządku prawnym od 1 stycznia 1999 r. i realia rynkowe od tego czasu drastycznie się zmieniły. Wsparcie konkurencyjności studentów na rynku i ekonomiczne zachęty do powierzania im zleceń stanowiły element walki z bezrobociem wśród osób młodych. W listopadzie 1996 r. stopa bezrobocia w grupie wiekowej 20–24 lata wyniosła 27,1%, w 1997 – 21,2%, w 1998 r. – 21%, a zatem w każdym roku była dwukrotnie niższa od wskaźnika dla całej populacji oraz jednocześnie dwa razy niższa od stopy bezrobocia dla kolejnej grupy wiekowej 25–29 lat<sup>44</sup>. Niewątpliwie w trudnej sytuacji na ówczesnym rynku pracy osoby w wieku poniżej 24 roku życia miały szczególnie ciężko. Tak ukształtowany system ubezpieczeń społecznych stanowił wsparcie, który działał się jednak kosztem nieubezpieczonego ryzyka negatywnych skutków wykonywania zlecenia opisanych w części artykułu poświęconej perspektywie studenta.

Warto także zauważyć, że wprowadzenie w 2017 r. minimalnej stawki godzinowej wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia oznacza w przypadku niższych kosztów pracy studenta (z powodu braku obciążenia zleceniodawcy składkami na ubezpieczenia społeczne) w znacznej części jego zysk – zarabia on więcej niż osoba nieposiadająca statusu studenta w analogicznej sytuacji. Wzmacnia to realizację *rationem legis*, gdyż oszczędność nie może w pełni zasilić budżetu zleceniodawcy.

Obecny stan realiów, w których istnieje omawiana regulacja, nie jest tak jednoznaczny do oceny. Bezrobocie w całej populacji jest rekordowo niskie i, choć wciąż grupa wiekowa 20–24 lata znacznie częściej pozostaje bez pracy, stopa bezrobocia dla niej jest ponad dwukrotnie niższa niż w momencie wejścia w życie ustawy systemowej. Jednocześnie w miastach, a zatem także w ośrodkach uniwersyteckich, dużo łatwiej o zatrudnienie. Negatywne cechy rynku, którym miało przeciwdziałać wyłączenie studenta-zleceniobiorcy z systemu ubezpieczeń społecznych, znacznie osłabły przy niezmiennym koszcie społecznym tego wyłączenia.

Prócz analizy wskaźników ekonomicznych można także zwrócić uwagę na społeczne problemy związane z utrzymywaniem aktualnego stanu prawnego. W czasie studiów zazwyczaj podejmuje się pierwszą pracę, włączając się w kolejną w swoim życiu przestrzeń życia społecznego. Nie tylko służy to celom ekonomicznym, zarobieniu pieniędzy na

---

<sup>44</sup> Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1999, t. 59, s. 144.

utrzymanie, ale także stanowi element nabywania wiedzy niezbędnej w dorosłym życiu. Jedną z jej części jest świadomość istnienia danin publicznych, obciążeń finansowych oraz świadomość zagrożeń, których skutki może łagodzić ubezpieczenie. Student zatrudniony na podstawie umowy zlecenia nie ma możliwości poznania tych realiów aż do skończenia studiów lub ukończenia 26 roku życia. Zamiast stopniowo włączać go w dorosłe życie członka społeczeństwa i obywatela, ustawodawca pozbawia go tej możliwości. Można poczynić także uwagę, że wraz z ukończeniem 26 roku życia zarobkujący przestaje korzystać ze zwolnienia z podatku PIT (tzw. PIT dla młodych)<sup>45</sup>, co połączone z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu oznacza znaczące uszczuplenie zarobku. Jest to oczywisty obowiązek obywatelski, jednak możliwe, że należałoby zrewidować system tak, by włączać młodą osobę do systemu stopniowo, by uszczuplenie budżetu domowego odbywało się mniej skokowo.

Warto też zauważyć, że omawiane unormowanie z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych zmniejsza skuteczność unormowań prawa pracy w zakresie normy art. 22 kodeksu pracy zabraniającej zastępowania umowy o pracę innymi formami umowy. Zatrudnienie studenta na podstawie umowy zlecenia jest na tyle opłacalne z punktu widzenia ekonomicznego, że wzmacnia, i tak obecny na rynku, trend do zatrudniania osób wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia.

Można zatem powtórzyć kontrowersyjną, ale przez to, mamy nadzieję, pobudzającą do dyskusji tezę o tym, że omawiane uregulowanie statusu studenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia stanowi *sui generis* wewnętrzny dumping socjalny. Student jest znacznie bardziej konkurencyjny na rynku pracy od osób nieposiadających tego statusu oraz zdecydowanie bardziej opłacalne jest zatrudnianie go na podstawie umowy zlecenia zamiast umowy o pracę. Dzieje się to kosztem jego zabezpieczenia społecznego i może prowadzić do niezwykle negatywnych skutków opisanych w części pierwszej artykułu.

Jednym z możliwych kierunków reform obowiązującego stanu prawnego mogłoby być stopniowe włączanie studentów-zleceniobiorców do systemu ubezpieczeń społecznych. Mechanizm ten mógłby potencjalnie opierać się na wprowadzeniu progów uzależnionych od wieku studenta, przy czym wraz z przekroczeniem kolejnych przedziałów

---

<sup>45</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 148 Ustawy z 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2025, poz. 163).

wiekowych wysokość obciążenia z tytułu składek ulegałaby sukcesywnemu zwiększeniu, aż do osiągnięcia poziomu odpowiadającego standardowej stawce właściwej dla pozostałych ubezpieczonych. Rzeczony rozwiązanie miałyby na celu zarówno ograniczenie dysfunkcji wynikających z obecnego wyłączenia studentów-zleceniobiorców spod obowiązku ubezpieczeniowego, jak i zapewnienie bardziej płynnego wejścia młodych osób na rynek pracy.

Koncepcja stopniowego różnicowania wysokości składek może jednak rodzić istotne wątpliwości w zakresie dostępu do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Obniżenie składek na ubezpieczenia: rentowe, wypadkowe oraz chorobowe, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej partycypacji ubezpieczonego w systemie świadczeń prowadziłyby do naruszenia równowagi finansowej tego systemu. W praktyce oznaczałoby to bowiem sytuację, w której student-zleceniobiorca uiszczalby składki w niepełnej wysokości, natomiast korzystałby z pełnego zakresu ochrony socjalnej, co generowałoby dodatkowe obciążenia dla systemu ubezpieczeń i mogłoby podważać zasadę ekwiwalentności składki i świadczeń<sup>46</sup>.

Z powyższych względów zasadne wydaje się ograniczenie mechanizmu stopniowania wysokości składek wyłącznie do składki emerytalnej. Składka na ubezpieczenie emerytalne, finansowana w równych częściach przez zleceniodawcę i zleceniobiorcę, wynosi obecnie 19,52% podstawy wymiaru, co stanowi istotny element łącznych obciążeń publicznoprawnych dla obu stron umowy. Wprowadzenie zróżnicowanych progów składkowych obejmujących zarówno część finansowaną przez zleceniodawcę, jak i przez zleceniobiorcę pozwalałoby zachować – choć w ograniczonym zakresie – dotychczasowy profil studenta-zleceniobiorcy jako pracownika relatywnie „tańszego” na rynku pracy.

Jako przykładową propozycję stopniowania można wskazać następujący model: studenci do ukończenia 21 roku życia byłiby zwolnieni z obowiązku opłacania składki emerytalnej; studenci do 23 roku życia uiszczaliby składkę w wysokości 3%; natomiast studenci do 26 roku życia – w wysokości 6%. Tożsame progi miałyby dotyczyć wysokości składek opłacanych przez zleceniodawców. Konstrukcja ta umożliwiłaby stopniowe, proporcjonalne włącznie młodych osób do systemu

---

<sup>46</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 27 III 2019 r., sygn. akt III AUa 7/19, LEX nr 2669459.

ubezpieczeń społecznych, przy jednoczesnym utrzymaniu umiarkowanej przewagi kosztowej zatrudniania studentów na podstawie umowy zlecenia.

Innym możliwym kierunkiem reform obowiązującego stanu prawnego mogłaby być koncepcja wprowadzenia fakultatywnego mechanizmu przystąpienia do systemu ubezpieczeń społecznych przez studentów do ukończenia 26 roku życia. W takim modelu decyzja o objęciu ubezpieczeniem społecznym byłaby pozostawiona samemu studentowi, który mógłby samodzielnie określić, czy chce partycypować w systemie, czy też zrezygnować z ochrony ubezpieczeniowej.

Rozwiązanie to może jednak rodzić poważne wątpliwości natury praktycznej i systemowej. Istnieje bowiem ryzyko nadużyć polegających na tym, że przedsiębiorcy preferowaliby zatrudnianie wyłącznie tych studentów, którzy zadeklarują rezygnację z uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych, co pozwalałoby pracodawcom na dalsze minimalizowanie kosztów pracy. W konsekwencji mechanizm fakultatywny mógłby prowadzić do utrwalania asymetrii w relacjach zatrudnienia oraz faktycznego dostępu młodych osób do systemu ubezpieczeń społecznych, mimo formalnego pozostawienia im swobody wyboru.

Niezależnie od przyjętego modelu reformy nie ulega wątpliwości, że oba przedstawione powyżej rozwiązania wymagają podniesienia świadomości studentów w zakresie konsekwencji wynikających z nieuczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych. Zrozumienie funkcji, jakie pełni zabezpieczenie społeczne, oraz sposobu, w jaki system ten zapewnia jednostce stabilność i ochronę w sytuacjach ryzyka życiowego, mogłoby istotnie wpłynąć na decyzję młodych osób dotyczące wyboru formy zatrudnienia. Wraz z wzrostem wiedzy na temat znaczenia ubezpieczeń społecznych studenci prawdopodobnie częściej poszukiwaliby takich form aktywności zawodowej, które umożliwiałyby im partycypację w systemie, nawet mimo potencjalnie wyższych kosztów związanych z zatrudnieniem.

## Podsumowanie

Aktualny stan prawny rodzi daleko idące wątpliwości, lecz jego ocena nie może być jednoznacznie negatywna. Dość jasny wydaje się cel regulacji: ustawodawca miał zamiar wesprzeć studentów wchodzących na rynek pracy, zwiększając ich konkurencyjność, jednocześnie

zapewniając im wyższe zarobki. Stało się to kosztem pozbawienia studentów zatrudnionych na umowie zlecenia ochrony wynikającej z systemu ubezpieczeń społecznych, co, jak wskazano powyżej, może spowodować niezwykle negatywne konsekwencje. Samo *ratio legis* zasługuje na aprobatę, jednak wobec aktualnego stanu rynku i w obecnej koniunkturze gospodarczej negatywne skutki przeważają nad dolegliwością rozwiązywanych problemów, ponieważ bezrobocie wśród osób poniżej 26 roku życia sukcesywnie spada.

Ze względu na wskazany bilans zysków i strat należałoby zrewidować aktualny stan prawny i zastąpić go rozwiązaniem lepiej wpasującym się w aktualne realia rynkowe. Jednocześnie mogłoby mieć to proedukacyjny skutek dla wchodzących na rynek pracy studentów, stopniowo włączając ich w system ubezpieczeń społecznych. Przeciwdziałałoby to skokowemu wzrostowi kosztów ich pracy i spadkowi ich zarobków w momencie złożenia pracy dyplomowej.

## BIBLIOGRAFIA

- Anioł W., *Problem dumpingu socjalnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 55–79.
- Aromińska K., *Umowa zlecenia a umowa o pracę*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2014, nr 9, s. 20–23.
- Babińska-Górecka R., *„Zatrudnienie” cywilnoprawne jako nowa tendencja na rynku pracy i jej konsekwencje w zakresie ewolucji treści ryzyka „zatrudnionych” na podstawie umów cywilnoprawnych*, w: *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, pod red. M. Wałachowskiej, J. Wantocha-Rekowskiego, Warszawa 2015, s. 37–40.
- Bigaj A., *Prawo do urlopu wypoczynkowego*, Warszawa 2015.
- Cieślakowska M., Pieczewski A., *Normy etyczne obowiązujące pracodawców. Perspektywa systemu prawnego, organizacji i pracownika*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, t. 16, s. 295–303.
- Co drugi Polak chodzi do pracy z infekcją i gorączką*, Polska Agencja Prasowa, 17 XI 2023, <https://www.pap.pl/mediaroom/co-drugi-polak-chodzi-do-pracy-z-infekcja-i-goraczka> (dostęp: 1 V 2026).
- Główny Urząd Statystyczny, *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności w 1 kwartale 2025 r.)*, Warszawa 2025.
- Główny Urząd Statystyczny, *„Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1999*, t. 59.
- Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2024/2025*, Warszawa 2026.
- Hyski M., *Ubezpieczenie jako instrument finansowej kontroli ryzyka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias” 2017, nr 11, s. 109–121.

- Jaśkowski K., *Art. 129, w: Kodeks pracy. Komentarz. Tom I*, pod red. K. Jaśkowskiego, E. Maniewskiej, Warszawa 2026, s. 834–839.
- Kowalczyk E., *Proces negocjacji w sprawie pracy. Aspekty psychospołeczne i organizacyjne*, Poznań 2011.
- Madejski M., *Co dalej z „patologią umów śmieciowych”? Jest oświadczenie ministry*, *Business Insider*, 7 I 2026, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/dalsze-losy-reformy-pip-agnieszka-dziemianowicz-bak-zapewnia/rbpcy72> (dostęp: 1 V 2026).
- Malińska M., *Prezenteizm – zjawisko nieefektywnej obecności w pracy*, *„Medycyna Pracy”* 2013, nr 3, s. 439–447.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wie-oletnie/download,2853,61.html> (dostęp: 1 V 2026).
- Myszka-Strychalska L., *Przygotowanie do startu w dorosłość – młodzież w okresie tranżycji z edukacji na rynek pracy*, *„Rocznik Andragogiczny”* 2018, nr 25, s. 229–247.
- Przesławski T., *Wybrane zagadnienia prawoznawstwa. Szkice z propedeutyki prawa*, Warszawa 2018.
- Romaniuk P., *Społeczne oraz ekonomiczne funkcje ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, w: Wybrane zagadnienia z zakresu polityki zabezpieczenia społecznego*, pod red. P. Romaniuka, K. Kaczmarka, Katowice 2014, s. 11–20.
- Roszevska K., Zieleniecki M., *Art. 6, w: Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. K. Antonowa, Warszawa 2024, s. 137–220.
- Rozkład wynagrodzeń w gospodarce narodowej w lipcu 2025 r.*, tab. 2.B., Główny Urząd Statystyczny, 7 I 2026, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/rozklad-wynagrodzen-w-gospodarce-narodowej-w-lipcu-2025-r-,32,19.html> (dostęp: 1 V 2026).
- Sarek-Sadurska K., Chojnicka A., *Zleceniobiorca miał wypadek przy pracy. Protokołu nie będzie, ale karta dokumentująca zdarzenie już tak*, *„Dziennik Gazeta Prawna”* nr 123 z 27 VI 2019 r., s. 4.
- Skowron-Mielnik B., Wojtkowiak G., *Formy zatrudnienia – analiza elastyczności pracowników*, *„Organizacja i Kierowanie”* 2016, nr 3, s. 81–98.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2, Warszawa 2013.
- Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, pod red. K. Hauschildt, Bielefeld 2021.
- SW Research, *Studenci na rynku pracy. Raport badawczy*, 2025, [https://prb.pl/wp-content/uploads/2025/02/SWResearch\\_ForwardPR\\_studenci\\_2024.pdf](https://prb.pl/wp-content/uploads/2025/02/SWResearch_ForwardPR_studenci_2024.pdf) (dostęp: 1 V 2026).
- Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2024/2025 – studenci i absolwenci*, Główny Urząd Statystyczny, 28 XI 2025, <https://publikacje.new.stat.gov.pl/portal-publikacje/szkolnictwo-wyzsze-w-roku-akademickim-20242025-studenci-i-absolwenci> (dostęp: 1 V 2026).
- Szynał G., *Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy*, Warszawa 2020.
- Wężyk A., Merecz D., *Z szacunku dla języka, z dbałości o prezencję naukową – jak tłumaczyć na język polski termin ‘presenteeism’?*, *„Medycyna Pracy”* 2015, nr 3, s. 451–452.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego. IV kwartał/okres I–XII 2025 r.*, Warszawa 2026.

„Zetki” po maturze: roszczeniowe dzieciaki, czy rozsądni finansowo młodzi dorośli?, BIG InfoMonitor, 26 V 2024, <https://media.big.pl/informacje-prasowe/834643/zetki-po-maturze-rozsczeniowe-dzieciaki-czy-rozsadni-finansowo-mlodzi-dorosli> (dostęp: 1 V 2026).

Mateusz Łukaszczyk\*

## Zasada dobrowolności stosowania normy technicznej w polskim systemie prawa – geneza, historia, współczesność

The Principle of Voluntary Application of Standards in the Polish Legal System – Origins, History, and the Present Day

**Abstract.** The legal nature of standards, particularly the Polish Standard, has undergone four fundamental changes in Poland's recent history: from a voluntary, neutral system in the Second Polish Republic to a largely mandatory system in the People's Republic of Poland, and from a partially voluntary system at the dawn of the Third Polish Republic to a fully voluntary system in the twenty-first century. A clear connection exists between the legal framework governing technical standards and the nature of the economic system in place at a given time: in a free-market economy, a voluntary model prevails, whereas in a centrally planned economy, a mandatory model existed. European and international standardization have had a decisive influence on the current model of Polish standardization. Today, standardization is governed by the principle of voluntary application of standards, which has been enshrined in law at the national, EU, and international levels. In line with this principle are indicative references to standards in regulations. A pertinent example of such references are the harmonized standards in EU legislation. The 2002 Standardization Act contains no delegation of authority to establish an obligation to apply standards, neither at the level of an act (statute) nor at the level of a minister's regulation. Exclusive references to standards in regulations remain incompatible with the Polish legal system and the principle of voluntary compliance. Such references should be interpreted not as an obligation to apply a standard but as a recommendation to apply the standard referred to in the legal provision. Applying the referred standard is one of the ways to meet legal requirements, and the duty holder may apply another standard with an equivalent or higher level of safety. However,

---

\* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-5917-3502>, e-mail: Mateusz.lukaszczyk@amu.edu.pl.

the concept of the obligation to apply the referred standards would require an amendment to the Standardisation Act of 2002, which would allow for such an exception. This amendment would also require adapting the standardization system to the principles related to constitutional sources of law.

**Keywords:** standards – Polish Standard – the principle of voluntary application of standards – indicative references (to standards) – exclusive references (to standards)

## Wprowadzenie

Artykuł stanowi analizę historycznoprawną zasady dobrowolności stosowania normy technicznej, w tym Polskiej Normy, w polskim systemie prawa. Wymaga to przedstawienia kilku założeń niniejszego opracowania.

Po pierwsze, przez normę techniczną należy rozumieć normę<sup>1</sup>, która powstała w procesie normalizacji<sup>2</sup>.

Po drugie, analizie zostały poddane historyczne akty normatywne w okresie od II Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez okres socjalistyczny historii Polski, aż do III Rzeczypospolitej Polskiej, w tym akty aktualnie obowiązujące.

Po trzecie, analiza obejmuje co do zasady akty normatywne polskiego systemu prawa, w tym aktualnie obowiązujące w Polsce prawo Unii Europejskiej oraz prawo międzynarodowe, a także te akty, które miały wpływ na kształt aktualnie obowiązującej polskiej regulacji. Poza przedmiotem niniejszego artykułu pozostaje zatem analiza obcych systemów prawa.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 12 IX 2002 r. o normalizacji (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1483), dalej „u.n. 2002”, przez normę techniczną należy rozumieć dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający – do powszechnego i wielokrotnego stosowania – zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.n. 2002 przez normalizację należy rozumieć działalność zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalanie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów. Działalność ta polega w szczególności na opracowywaniu, publikowaniu i wdrażaniu norm.

Po czwarte, analizie zostały poddane akty normatywne, których podstawową materią regulacji jest normalizacja lub normy techniczne. Poza zasadniczą analizą pozostają natomiast akty normatywne, które odsyłają do norm technicznych. Poza kilkoma omówionymi i wybranymi przepisami prawa obejmującymi odesłania do norm technicznych (prawo budowlane, prawo pracy, przepisy przeciwpożarowe, prawo ochrony środowiska, prawo oceny zgodności), rozmiary artykułu nie pozwalają na przedstawienie wyników tak obszernych badań.

Po piąte, wskazane akty zostały przeanalizowane w aspekcie dobrowolności stosowania norm technicznych jako zasady systemu normalizacji. Z tego powodu zbadania wymagały historyczne akty normatywne regulujące normy techniczne o charakterze obligatoryjnym, które obowiązywały w PRL, a które stanowiły odstępstwo od naczelnej zasady normalizacji. Przedmiotem artykułu nie stanowi również szczegółowa analiza pojęcia normy technicznej, pojęcia normalizacji, statusu prawnego organów normalizacyjnych ani ewolucji historycznej tych zagadnień<sup>3</sup>. Celem opracowania jest ukazanie w świetle historycznym oraz współczesnym, jak w polskim prawie publicznym kształtowała się zasada dobrowolnego stosowania norm technicznych. Analiza dogmatyczna historycznych aktów normatywnych pozwoli zrozumieć, jak zasada dobrowolności (albo jej brak w postaci socjalistycznego systemu obligatoryjnego) kształtowała się pod wpływem uwarunkowań społecznych, politycznych i gospodarczych. Istnieje bowiem wyraźny związek pomiędzy modelem prawnym norm technicznych a charakterem ustroju gospodarczego istniejącego w danym czasie. W gospodarce wolnorynkowej panuje model dobrowolny, w gospodarce centralnie planowanej istniał model obligatoryjny. Ponadto należy wskazać, że niniejszy tekst traktuje o zasadzie dobrowolności stosowania norm z punktu widzenia prawa publicznego. Oczywiście sprawą jest, że normy techniczne mogą stać się obowiązujące na mocy związania się nimi przez strony umowy cywilnoprawnej, o tym jednak artykuł ten nie traktuje.

Po szóste, należy podkreślić, że niniejsze opracowanie wpisuje się w toczący się dyskurs o charakter prawny norm technicznych, w szczególności o obowiązek prawny stosowania norm technicznych. W doktrynie prawa, w środowisku inżynierów, w świecie nauki oraz wśród praktyków zajmowane są przeciwstawne do siebie stanowiska. Zdaniem

---

<sup>3</sup> Zagadnienia te będą poruszane w artykule w kontekście ich związku z dobrowolnością lub obligatoryjnością normy technicznej albo będą rozpatrywane ogólnie w celu zarysowania charakteru zmiany danej regulacji prawnej.

B. Fischera „różnice mają charakter zasadniczy, począwszy od stanowisk, że norma techniczna spełnia wymagania normy prawnej i może nią być, aż po twierdzenia, że ze względu na jej istotę, czyli treści techniczne w normach społecznych, jest jedynie zasadą, dyrektywą czy wskazówką techniczną”<sup>4</sup>. Natura norm technicznych nie jest zatem do końca rozstrzygnięta<sup>5</sup>. Z tego powodu analizę tego zagadnienia należy rozpocząć od uwarunkowań historycznych, które pozwolą zrozumieć współczesny prawny model norm technicznych. Nawiązując do słów Cycerona: *historia magistra vitae est*, niech ta nauczycielka będzie pierwszym krokiem w stronę jednoznacznego wyjaśnienia natury prawnej tych norm.

Po siódme, zauważalny jest ciągły niedostatek opracowań oraz publikacji w podejmowanym obszarze badawczym<sup>6</sup> – a przynajmniej w zakresie tematyki niniejszego artykułu. Z tego powodu przy doborze źródeł skupiono się przede wszystkim na historycznych oraz aktualnych aktach normatywnych dotyczących normalizacji. W znikomym natomiast zakresie, przede wszystkim dotyczącym aktów normatywnych wydanych w okresie III RP, pomocnicze źródła stanowią: uzasadnienia do rządowych projektów ustaw, orzecznictwo oraz literatura przedmiotu.

## 1. Geneza – ogólne ujęcie historyczne normalizacji

Archetypów działalności normalizacyjnej można szukać pośród licznych, historycznych przykładów ujednoczenia miar towarów. W starożytnej Grecji ujednoczono miary oliwy lub wina w amforach. W średnio-wiecznej Polsce za czasów Kazimierza Wielkiego (XIV wiek) przyjęto jednolitą jednostkę miar soli w żupach solnych (kopalniach soli). Za panowania Zygmunta III Wazy (koniec XVI wieku) podjęto próbę ujednoczenia wymiaru cegieł w krakowskich oraz podkrakowskich cegielniach. Jednakże początki kształtowania nowoczesnej normalizacji, wykraczającej znacznie poza próbę standaryzacji wymiarów (zaczynającej obejmować coraz szersze obszary, w tym wymagania techniczne oraz

---

<sup>4</sup> B. Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017, s. 84.

<sup>5</sup> M. Krawczyk, „Niezorganizowane” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych, w: *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, pod red. J. Supernata, Warszawa 2022, s. 107.

<sup>6</sup> B. Fischer, op. cit., s. 24.

aspekty bezpieczeństwa wyrobów, usług i procesów) sięgają dopiero drugiej połowy XIX wieku i przypadają na okres drugiej rewolucji przemysłowej<sup>7</sup>. Przy czym pierwsze jednostki normalizacyjne konstrytuują się dopiero w XX wieku. Za pierwszą jednostkę normalizacyjną uznaje się powstały w 1901 r. Brytyjski Instytut Normalizacyjny (*British Standards Institution* – BSI). W 1917 r. powstaje Niemiecki Instytut Normalizacyjny (*Deutsches Institut für Normung* – DIN), a w 1918 r. konstruuje się Amerykański Narodowy Instytut Normalizacyjny (*American National Standards Institute* – ANSI). W Polsce w 1923 r. powstaje Polski Komitet Krajowy Elektrotechniki (utworzony w ramach Stowarzyszenia Elektryków Polskich – SEP)<sup>8</sup>, a w 1924 r. ustanowiony zostaje Polski Komitet Normalizacyjny. Z kolei w 1927 r. we Francji utworzone zostaje Francuskie Stowarzyszenie Normalizacyjne (*Association Française de Normalisation* – AFNOR)<sup>9</sup>. Z kolei daty powstania istotnych z punktu widzenia polskiej normalizacji międzynarodowych lub regionalnych organizacji normalizacyjnych kształtują się następująco: za pierwszą międzynarodową organizację normalizacyjną uznaje się Międzynarodową Komisję Elektrotechniczną (*International Electrotechnical Commission* – IEC) powstałą w 1904 r.<sup>10</sup>, w 1947 r. powstaje Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (*International Organization for Standardization* – ISO), w 1973 r. utworzony zostaje Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (*Comité Européen de Normalisation Electrotechnique* – CENELEC), a w 1974 r. ustanowiony zostaje Europejski Komitet Normalizacyjny (*Comité européen de normalisation* – CEN).

A zatem normalizacja w ścisłym znaczeniu tego słowa pojawiła się w polskim porządku prawnym dopiero w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>8</sup> Polski Krajowy Komitet Elektrotechniki został członkiem Międzynarodowej Komisji Elektrotechnicznej (*International Electrotechnical Commission* – IEC) już w 1923 r. Natomiast w 1950 r. na wniosek Zarządu Głównego SEP Polski Komitet Krajowy Elektrotechniki zostaje włączony do Polskiego Komitetu Normalizacyjnego.

<sup>9</sup> W powyższym zestawieniu przedstawiono daty powstania poszczególnych krajowych jednostek normalizacyjnych, używając ich obecnego nazewnictwa.

<sup>10</sup> Chociaż to Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (*International Telecommunication Union* – ITU), powstały 17 V 1865 r., może być uznawany za pierwszą międzynarodową organizację normalizacyjną w szerokim znaczeniu tego słowa, ponieważ ITU powstał m.in. w celu standaryzowania rynku telekomunikacyjnego.

## 2. II Rzeczpospolita Polska

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Polska stała się przed ogromnym wyzwaniem ujednoczenia systemów prawnych, technicznych oraz metrologicznych pochodzących od trzech różnych zaborców: pruskiego, rosyjskiego oraz austriackiego. W państwie polskim panował techniczny chaos. Różne waluty, odmienne miary (np. wymiary linii kolejowych) oraz rozwiązania techniczne wymusiły potrzebę unifikacji. Stąd powołanie krajowej jednostki normalizacyjnej stało się priorytetem<sup>11</sup>. Istotnym aspektem odradzającej się Rzeczpospolitej było również to, że II RP ukształtowała się jako państwo o kapitalistycznym ustroju społecznym<sup>12</sup>.

### 2.1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1923 r. w przedmiocie utworzenia Komitetu Technicznego

W lipcu 1923 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie powołujące Komitet Techniczny przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu dla normalizacji wytworów przemysłowych oraz ich dostawy<sup>13</sup>. Następnie na podstawie uchwały podjętej na posiedzeniu Komitetu Technicznego zmieniono nazwę organu na Polski Komitet Normalizacyjny (PKN)<sup>14,15</sup>, co zostaje ukonstytuowane Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1926 r. w sprawie zmian w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1923 r. w przedmiocie utworzenia Komitetu Technicznego przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu dla normalizacji wytworów przemysłowych oraz ich dostawy<sup>16</sup>. W międzyczasie rozporządzenie z dnia

<sup>11</sup> *Polskie Normy mają sto lat*, „Dozór Techniczny” 2024, nr 3, s. 26.

<sup>12</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 498.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 VII 1923 r. w przedmiocie utworzenia Komitetu Technicznego przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu dla normalizacji wytworów przemysłowych oraz ich dostawy (M.P. 1923 Nr 157, poz. 193).

<sup>14</sup> Por. *PKN w pigułce*, Polski Komitet Normalizacyjny, b.d., <https://www.pkn.pl/o-pkn/organizacja/historia-pkn/pkn-w-pigulce> (dostęp 11 II 2026).

<sup>15</sup> A. Rogalski, *Normalizacja wyrobów przemysłowych w Polsce i za granicą*, „Przegląd Techniczny” 1925, nr 2/4, s. 214, zob. <https://bcpw.bg.pw.edu.pl/dlibra/publication/2640/edition/2638> (dostęp: 11 II 2026).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 II 1926 r. w sprawie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 VII 1923 r. w przedmiocie utworzenia Komitetu Technicznego przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu dla normalizacji wytworów przemysłowych oraz ich dostawy (M.P. 1926 Nr 40, poz. 109).

2 lipca 1923 r. zostaje jeszcze nieznacznie zmienione rozporządzeniem z dnia 15 października 1924 r. zmieniającym m.in. liczbę przedstawicieli instytucji naukowych wchodzących w skład Komitetu<sup>17</sup>.

Rozporządzenie w przedmiocie utworzenia Komitetu Technicznego regulowało tylko zasadnicze zagadnienia związane z jego funkcjonowaniem, w tym zadania, skład oraz finansowanie Komitetu. W § 2 Rozporządzenie wyróżniało kilka zadań Komitetu. Poza wskazaniem, że miał się zajmować rozpatrywaniem wniosków w sprawach ustalenia warunków technicznych przedmiotów lub materiałów używanych do wyrobu przedmiotów zamawianych przez instytucje rządowe, jego przepisy w żaden sposób nie regulowały statusu norm technicznych lub Polskich Norm. Chociaż trzeba zauważyć, że PKN opracowywał Polskie Normy: pierwsza Polska Norma została opublikowana w 1925 r., a w okresie międzywojennym PKN opracował w sumie 1698 Polskich Norm<sup>18</sup>. Ówczesny prawodawca przyjął zatem neutralną postawę w stosunku do charakteru prawnego norm technicznych, co skłania do przyjęcia koncepcji o dobrowolnym charakterze Polskich Norm w okresie międzywojennym. Potwierdza to Polski Komitet Normalizacyjny, który w swoich ogólnodostępnych materiałach informacyjnych podaje, że w okresie pomiędzy 1925 r. a 1939 r. Polskie Normy były dokumentami do dobrowolnego stosowania<sup>19</sup>, a na podstawie uchwały podjętej w 1924 r. przez Komitet Techniczny Polska Norma została uznana za oficjalny dokument do dobrowolnego stosowania<sup>20</sup>. Dobrowolny charakter norm technicznych odpowiadał również panującemu w tym okresie kapitalistycznemu ustrojowi społecznemu.

Należy wskazać, że normy techniczne w II RP miały charakter dobrowolny, ponieważ prawo w żaden sposób nie odnosiło się do ich statusu prawnego. Historycznie zatem dobrowolność norm wynikała z braku przepisów ustalających ich charakter prawny (jako dobrowolne lub obligatoryjne) lub z braku przepisów do nich odsyłających (mogących powodować ich obligatoryjny charakter). Normy techniczne były

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 X 1924 r. w sprawie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 VII 1923 r. o utworzeniu Komitetu Technicznego przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu dla normalizacji wytworów przemysłowych oraz ich dostawy (M.P. 1924 Nr 246, poz. 777).

<sup>18</sup> Zob. *100 lat historii*, Polski Komitet Normalizacyjny, b.d., [https://www.pkn.pl/jubileusz\\_100/100\\_lat\\_historii/](https://www.pkn.pl/jubileusz_100/100_lat_historii/) (dostęp: 11 II 2026).

<sup>19</sup> „Wiadomości PKN. Normalizacja” 2014, nr 1, s. 3, zob. [https://www.pkn.pl/sites/default/files/sites/default/files/imce/files/w01\\_2014.pdf](https://www.pkn.pl/sites/default/files/sites/default/files/imce/files/w01_2014.pdf) (dostęp: 11 II 2026).

<sup>20</sup> Zob. *PKN w pigułce*, op. cit.

dobrowolne, ponieważ system normalizacji od początku swego istnienia stanowił system odrębny oraz samoistny w stosunku do systemu prawa. Normy techniczne były zatem indyferentne prawnie.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1923 r. obowiązywało formalnie do czasów II wojny światowej<sup>21</sup>. Kolejny historyczny akt normatywny regulujący zagadnienia normalizacji pojawia się w polskim systemie prawa dopiero w okresie socjalistycznym.

### **3. Polska Rzeczpospolita Ludowa**

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w bloku państw zdominowanych militarnie przez Związek Radziecki oraz podporządkowanych mu politycznie. Władze polityczne oraz popierające je ugrupowania polityczne w Polsce godziły się na wykonywanie funkcji państwowych pod kontrolą ZSRR, przy zachowaniu pozorów suwerenności państwowej<sup>22</sup>. W Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej panował zatem radziecki system ekonomiczny w postaci gospodarki centralnie planowanej, tzw. nakazowo-rozdzielczej. Na takim właśnie tle kształtowały się oraz ewoluowały akty normatywne regulujące normalizację i normy techniczne w PRL.

#### **3.1. Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych**

Pierwszy akt normatywny traktujący o normalizacji w tym okresie to Ustawa z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych<sup>23</sup>. Wśród norm i standardów budowlanych ówczesny prawodawca wyróżniał normy i standardy obowiązkowe oraz normy nieobowiązkowe, tzw. normy zalecone.

Ustanowienie normy lub standardu obowiązkowego powodowało, że do ich stosowania zobowiązani byli<sup>24</sup>:

---

<sup>21</sup> Chociaż w tym okresie okupant zamierzał zlikwidować PKN, do realizacji tego zamiaru nigdy jednak nie doszło. Opracowywanie nowych norm i praca komisji normalizacyjnych odbywały się w konspiracji.

<sup>22</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op. cit., s. 676.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 3 VII 1947 r. o normach i standardach budowlanych (Dz.U. 1947 Nr 52, poz. 269, dalej „u.n.s.b. 1947”).

<sup>24</sup> Art. 5 ust. 1 u.n.s.b. 1947.

1. w zakresie wytwórczości – wszystkie zakłady wytwarzające wyroby, których norma dotyczy;
2. w zakresie budownictwa – budujący oraz kierownicy budowy i wykonawcy robót budowlanych.

Przy czym stosowanie obowiązujących norm i standardów podlegało nadzorowi władz budowlanych<sup>25</sup>. Kto natomiast budował, kierował budową, wykonywał roboty budowlane lub wytwarzał wyroby bez zastosowania obowiązujących w tym zakresie norm lub standardów budowlanych, ulegał w trybie administracyjnym karze aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 300 000 zł albo obu tym karom łącznie<sup>26</sup>.

Normy i standardy ustanawiał co do zasady Minister Odbudowy<sup>27</sup>, a ich ogłoszenie następowało w Monitorze Polskim w sposób określający rodzaj i zakres zastosowania normy lub standardu oraz termin, od którego norma lub standard obowiązywały<sup>28</sup>. W latach 1948–1949 wydano w sumie 6 zarządzeń ustanawiających obowiązkowe normy budowlane. Na przykład 10 lutego 1948 r. Minister Odbudowy w drodze zarządzenia ustanowił listę 11 Polskich Norm budowlanych (PN/B) obowiązujących w zakresie budownictwa nowych budynków mieszkalnych, które należało stosować w terminie 7 dni po dniu ogłoszenia zarządzenia<sup>29</sup>.

Prócz norm obowiązujących mogły być wydawane normy zalecane, których stosowanie mogło być wskazane dla ułatwienia celowej zabudowy kraju<sup>30</sup>. Normy te mogły zawierać wzorowe projekty budynków, w szczególności dla osiedli wiejskich i pracowniczych<sup>31</sup>. Normy zalecane również były ogłaszane w Monitorze Polskim, ale bez obowiązku ich stosowania. W okresie obowiązywania ustawy wydano w sumie 3 zarządzenia ustanawiające zalecane normy budowlane. Na przykład 14 kwietnia 1949 r. Minister Odbudowy ustanowił listę 4 Polskich Norm budowlanych (PN/B) jako zaleconych norm budowlanych<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Art. 6 u.n.s.b. 1947.

<sup>26</sup> Art. 8 ust. 1 u.n.s.b. 1947.

<sup>27</sup> Art. 3 u.n.s.b. 1947.

<sup>28</sup> Art. 4 u.n.s.b. 1947.

<sup>29</sup> Zarządzenie Ministra Odbudowy z dnia 10 II 1948 r. o ustanowieniu norm budowlanych (M.P. 1948 Nr 22, poz. 93).

<sup>30</sup> Art. 7 ust. 1 u.n.s.b. 1947.

<sup>31</sup> Art. 7 ust. 2 u.n.s.b. 1947.

<sup>32</sup> Zarządzenie Ministra Odbudowy z dnia 14 IV 1949 r. w sprawie ustanowienia zaleconych norm budowlanych (M.P. 1949 Nr 24, poz. 394).

W początkowym okresie socjalizmu w Polsce w zakresie prawa budowlanego istniał zatem system mieszany norm technicznych – przeważały obligatoryjne normy techniczne, których nieprzestrzeganie groziło sankcją karną, oraz funkcjonowały zalecane normy techniczne jako normy dobrowolne, wskazane do stosowania, które nie były objęte sankcją. Należy przy tym pamiętać, że w okresie pomiędzy 1945 a 1949 r. (do czasu uchwalenia pierwszego aktu normatywnego w PRL traktującego zasadniczo o normalizacji) w przypadku niebudowlanych norm technicznych panował system zasadniczo dobrowolny, ponieważ nie istniał żaden akt normatywny określający ich status prawny<sup>33</sup>.

### **3.2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz polskich normach i standardach**

W dniu 20 grudnia 1949 r. uchwalono ustawę o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz polskich normach i standardach<sup>34</sup>. Choć art. 1 ustawy stanowił, że „tworzy się Polski Komitet Normalizacyjny”, to w rzeczywistości PKN istniał nieprzerwanie od 1924 r., a w 1947 r. był jednym z członków założycieli Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO). Oznacza to, że regulacja ustawy jedynie formalnie legalizowała istnienie PKN.

Ustawa o PKN 1949 regulowała przede wszystkim kwestie organizacyjne Komitetu, w tym m.in. jego zadania<sup>35</sup>, osobowość prawną<sup>36</sup>, siedzibę<sup>37</sup>, władzę<sup>38</sup>, finansowanie<sup>39</sup> czy stosunek służbowy pracowników<sup>40</sup>. Zgodnie z ustawą PKN oznaczał na prawach wyłączności normy i standardy znakiem „PN” (Polska Norma)<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> Jako normy techniczne dobrowolne mogły istnieć w tym okresie Polskie Normy, które ocalały z czasów okupacji, a także normy techniczne funkcjonujące w Związku Radzieckim.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 20 XII 1949 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz o polskich normach i standardach (Dz.U. 1949 Nr 63, poz. 493), dalej „ustawa o PKN 1949”.

<sup>35</sup> Art. 2 ustawy o PKN 1949.

<sup>36</sup> Art. 3 oraz art. 7 ustawy o PKN 1949.

<sup>37</sup> Art. 4 ustawy o PKN 1949.

<sup>38</sup> Art. 9 ustawy o PKN 1949.

<sup>39</sup> Art. 8 ustawy o PKN 1949.

<sup>40</sup> Art. 11 ustawy o PKN 1949.

<sup>41</sup> Art. 13 ustawy o PKN 1949.

Ustawa o PKN 1949 zawierała istotny art. 14 stanowiący o tym, że Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego po porozumieniu się z zainteresowanymi ministrami mógł uznać w drodze rozporządzenia określone normy i standardy ustalone przez PKN za obowiązujące na całym obszarze państwa lub pewnej jego części lub dla pewnych gałęzi życia gospodarczego. W latach 1951–1952 wydano w sumie 11 takich rozporządzeń. Na przykład 26 lutego 1951 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego wydał rozporządzenie w sprawie uznania norm ustalonych przez Polski Komitet Normalizacyjny za obowiązujące<sup>42</sup>. Rozporządzenie uznawało za obowiązujące na obszarze całego państwa 100 norm ustalonych przez PKN. Lista norm zawierała numer oraz symbol normy PN, miesiąc i rok wydania, nazwę normy, numer rejestru oraz datę i wpis do rejestru.

Ponadto w sprawach nieunormowanych ustawa o PKN odsyłała do pozostającej w mocy Ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o normach i standardach budowlanych<sup>43</sup>. Ustawa przewidywała również odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie obowiązkowych PN oraz bezprawne używanie znaku PN, stanowiąc, że kto nie przestrzegał norm i standardów, uznanych za obowiązujące, albo nieprawnie używał znaku PN, podlegał karze aresztu do 2 lat lub grzywny albo obu tym karom łącznie<sup>44</sup>. Natomiast jeżeli sprawca działał nieumyślnie, podlegał karze aresztu do 6 miesięcy lub grzywny<sup>45</sup>.

Na podstawie ustawy o PKN 1949 oraz rozporządzeń wykonawczych Polskie Normy ustalane przez PKN stawały się obligatoryjnymi normami technicznymi obowiązującymi co do zasady na obszarze całego państwa. W stosunku do regulacji u.n.s.b. 1947 widać powolną ewolucję charakteru norm technicznych w stronę systemu bardziej obligatoryjnego, z zachowaniem dobrowolności Polskich Norm, które nie zostały uznane za obowiązujące.

---

<sup>42</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 26 II 1951 r. w sprawie uznania norm ustalonych przez Polski Komitet Normalizacyjny za obowiązujące (Dz.U. 1951 Nr 13, poz. 105).

<sup>43</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy o PKN 1949. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o PKN 1949 dotychczas wydane na podstawie zarządzenia w sprawie ustalenia norm obowiązujących i zaleconych pozostawały w mocy.

<sup>44</sup> Art. 15 ust. 1 ustawy o PKN 1949.

<sup>45</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy o PKN 1949.

### 3.3. Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o normach i o Polskim Komitecie Normalizacyjnym

W dniu 4 marca 1953 r. zostaje wydany dekret o normach i o Polskim Komitecie Normalizacyjnym<sup>46</sup>. Stanowił on w przepisach końcowych, że tracą moc wszelkie przepisy w przedmiotach normowanych dekretem, a w szczególności: u.n.s.b. 1947 oraz ustawa o PKN 1949<sup>47</sup>.

Dekret o PKN 1953 określał m.in. cele działalności normalizacyjnej<sup>48</sup>, definiował pojęcie normy technicznej<sup>49</sup>, ustalał zasady prowadzenia prac normalizacyjnych (w tym planów tych prac)<sup>50</sup>, ustanawiał Polski Komitet Normalizacyjny jako centralny organ administracji państwowej w zakresie normalizacji<sup>51</sup>, szczegółowo określał zakres działania Komitetu<sup>52</sup>, ustanawiał Radę Normalizacyjną, w tym jej skład oraz zadania<sup>53</sup>, a także wyodrębniał kilka rodzajów norm technicznych<sup>54</sup> oraz wprowadzał po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego instytucję odstępstwa od normy technicznej<sup>55</sup>.

Art. 3 dekretu o PKN 1953 wyodrębniał trzy rodzaje norm technicznych:

1. zakładowe – stosowane w jednym lub więcej uspołecznionych zakładach pracy, opracowywane przez uspołecznione zakłady pracy, ustanawiane przez właściwych ministrów (lub organy delegowane przez ministrów) w drodze zarządzenia<sup>56</sup>;
2. resortowe – stosowane w ramach jednego lub więcej resortów, opracowywane przez jednostki organizacyjne zainteresowanych resortów, ustanawiane przez właściwych ministrów (lub organy delegowane przez ministrów) w drodze zarządzenia<sup>57</sup>;

---

<sup>46</sup> Dekret z dnia 4 III 1953 r. o normach i o Polskim Komitecie Normalizacyjnym (Dz.U. 1953 Nr 15, poz. 61), dalej „dekret o PKN 1953”.

<sup>47</sup> Art. 33 ust. 1 dekretu o PKN 1953. Niemniej jednak zgodnie z art. 32 dekretu o PKN 1953 dotychczasowe normy uznane przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego za obowiązujące, stawały się obowiązującymi normami państwowymi w rozumieniu Dekretu.

<sup>48</sup> Art. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>49</sup> Art. 2 dekretu o PKN 1953.

<sup>50</sup> Art. 6–16 dekretu o PKN 1953 (Rozdział 2. Prace normalizacyjne).

<sup>51</sup> Art. 18 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>52</sup> Art. 19 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>53</sup> Art. 21 dekretu o PKN 1953.

<sup>54</sup> Art. 3 dekretu o PKN 1953.

<sup>55</sup> Art. 12 ust. 3–4, art. 13 ust. 3 oraz art. 14 dekretu o PKN 1953.

<sup>56</sup> Patrz art. 8 oraz art. 12 ust. 1–2 dekretu o PKN 1953.

<sup>57</sup> Ibidem.

3. państwowe – stosowane na całym obszarze państwa lub dla określonej gałęzi gospodarki narodowej, opracowywane przez PKN, oznaczane znakiem „PN” (Polska Norma), ustanawiane w drodze rozporządzenia przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego jako:
  - a. normy obowiązujące, albo
  - b. normy zalecane<sup>58</sup>.

Normy zakładowe i resortowe powstawały zatem poza PKN, chociaż zgodnie z dekretem o PKN 1953 projekty norm resortowych powinny być zgłaszane do Komitetu w celu sprawdzenia<sup>59</sup>. Status prawny norm zakładowych, resortowych oraz państwowych był jednak różny, wyróżniający w sposób szczególny państwowe normy techniczne.

Normy państwowe ustalane były przez PKN w porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami<sup>60</sup>, a dopiero następnie zatwierdzane przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego w drodze rozporządzenia jako normy obowiązujące lub zalecane. Rozporządzenie takie wymieniało numer, tytuł i datę ustalenia normy oraz określało zakres jej mocy obowiązującej<sup>61</sup>.

W latach 1953–1956 wydano w sumie 158 rozporządzeń zatwierdzających normy państwowe jako obowiązujące lub zalecane (były to przede wszystkim zatwierdzenia norm obowiązujących, natomiast wyjątkiem od reguły były zatwierdzenia norm zalecanych). Na przykład 9 kwietnia 1954 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego wydał rozporządzenie w sprawie zatwierdzenia norm ustalonych przez Polski Komitet Normalizacyjny, dotyczących stali konstrukcyjnych<sup>62</sup>. Rozporządzenie zatwierdzało jako normy państwowe (PN) obowiązujące na całym obszarze państwa 4 normy ustalone przez Polski Komitet Normalizacyjny. Lista norm zawierała numer (symbol) normy PN, tytuł normy oraz datę ustalenia normy. Rozporządzenie wchodziło w życie z dniem ogłoszenia.

Przepisy karne ustanawiały odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie jedynie państwowych norm technicznych ustanowionych jako

<sup>58</sup> Patrz art. 9, art. 10 oraz art. 13 ust. 2 dekretu (zd. 1) o PKN 1953.

<sup>59</sup> Patrz art. 12 ust. 1 (zd. 2) dekretu o PKN 1953.

<sup>60</sup> Patrz art. 13 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>61</sup> Patrz art. 13 ust. 2 (zd. 2) dekretu o PKN 1953.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 9 II 1954 r. w sprawie zatwierdzenia norm ustalonych przez Polski Komitet Normalizacyjny, dotyczących stali konstrukcyjnych (Dz.U. 1954 Nr 9, poz. 27).

obowiązujące. A mianowicie: zgodnie z art. 27 ust. 1 dekretu o PKN 1953 kto, będąc kierownikiem zakładu pracy albo osobą odpowiedzialną za produkcję lub za kontrolę techniczną produkcji, nie stosował w procesie produkcji obowiązujących norm państwowych, dopuszczał do wykonania prac niezgodnych z tymi normami lub wypuszczał na rynek produkcję nieodpowiadającą tym normom albo też nie zachowywał szczególnych warunków ustanowionych w związku z zezwoleniem udzielonym na odstąpienie od obowiązującej normy państwowej, podlegał karze więzienia do lat 2 lub karze aresztu do lat 2. Natomiast art. 27 ust. 2 dekretu o PKN 1953 przewidywał ostrzejszą sankcję za nieprzestrzeganie państwowych norm technicznych w obrocie z zagranicą, stanowiąc, że osoba określona w ust. 1, która powodowała wprowadzenie do obrotu z zagranicą produkcji niezgodnej z obowiązującymi normami państwowymi albo też ze szczególnymi warunkami ustanowionymi w związku z zezwoleniem udzielonym na odstąpienie od obowiązującej normy państwowej, podlegała karze więzienia do lat 3. W świetle art. 27 ust. 3 dekretu o PKN 1953, jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 2 działał nieумыślnie, podlegał karze aresztu do 6 miesięcy lub karze grzywny do 5000 zł.

Sankcją karną nie było zatem objęte nieprzestrzeganie norm zakładowych lub resortowych ani nieprzestrzeganie zezwolenia na odstąpienie od normy zakładowej lub resortowej. Sankcją karną nie były objęte również normy państwowe zalecane.

*Novum* dekretu o PKN 1953 było wprowadzanie instytucji odstępstwa od normy technicznej. Regulacja stanowiła, że w przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami właściwy minister mógł zezwolić na odstąpienie od normy zakładowej lub resortowej<sup>63</sup>. Natomiast w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego mógł zezwolić w drodze pisemnej decyzji na odstąpienie od obowiązującej normy państwowej<sup>64</sup>. Przy czym organ zezwalający na odstąpienie od normy obowiązującej powinien był równocześnie określić, jakie warunki miały być zachowane w związku z udzielonym zezwoleniem<sup>65</sup>.

Ponadto na podstawie dekretu o PKN 1953 21 kwietnia 1956 r. Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego wydał rozporządzenie w sprawie określenia zakresu obowiązywania norm

<sup>63</sup> Art. 12 ust. 3 dekretu o PKN 1953.

<sup>64</sup> Art. 13 ust. 3 dekretu o PKN 1953.

<sup>65</sup> Art. 14 dekretu o PKN 1953.

państwowych, które w sposób istotny doprecyzowywało charakter obligatoryjny państwowych norm technicznych<sup>66</sup>. Obowiązek stosowania normy technicznej, a zakres jej stosowania, choć są ze sobą istotnie powiązane, stanowią jednak dwa odrębne zagadnienia. Z tego powodu ówczesny prawodawca wprowadził ogólną regulację dotyczącą zakresu stosowania normy technicznej<sup>67</sup>. Na przykład od dnia wejścia w życie norm państwowych zatwierdzonych jako obowiązujące w zakresie produkcji nie wolno było produkować przedmiotów objętych normami nieodpowiadających ich postanowieniom<sup>68</sup>, a w zakresie projektowania i konstrukcji nie wolno było projektować budynków, maszyn i urządzeń niezgodnie z normami<sup>69</sup>.

Wracając do analizy dekretu o PKN 1953, oprócz ogłaszania w Dzienniku Ustaw rozporządzeń zatwierdzających obowiązujące normy państwowe, wykaz norm państwowych ogłaszał Polski Komitet Normalizacyjny w „Biuletynie PKN”<sup>70</sup>. Natomiast rejestry norm zakładowych i resortowych prowadzili właściwi ministrowie<sup>71</sup>. Dodatkowo PKN prowadził rejestr norm państwowych oraz ewidencję norm resortowych<sup>72</sup>.

Ponadto 15 listopada 1956 r. zostaje uchwalona ustawa o utworzeniu przy Radzie Ministrów Komisji Planowania i o zniesieniu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, która w art. 10 ust. 2 wprowadzała zasadnicze zmiany do regulacji dekretu o PKN 1953<sup>73</sup>. Od wejścia w życie ustawy w dniu 1 stycznia 1957 r. normę państwową zaczął ustanawiać Polski Komitet Normalizacyjny w porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami jako normę obowiązującą lub zalecaną

<sup>66</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 21 IV 1956 r. w sprawie określenia zakresu obowiązywania norm państwowych (Dz.U. 1956 Nr 14, poz. 74).

<sup>67</sup> Należy przy tym zauważyć, że szczegółowy zakres obowiązywania normy technicznej wynikał każdorazowo (lub mógł wynikać) z danego rozporządzenia w sprawie zatwierdzenia państwowych norm obowiązujących.

<sup>68</sup> § 2 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 21 IV 1956 r. w sprawie określenia zakresu obowiązywania norm państwowych.

<sup>69</sup> § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 21 IV 1956 r. w sprawie określenia zakresu obowiązywania norm państwowych.

<sup>70</sup> Art. 15 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>71</sup> Art. 15 ust. 2 dekretu o PKN 1953.

<sup>72</sup> Art. 25 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 15 XI 1956 r. o utworzeniu przy Radzie Ministrów Komisji Planowania i o zniesieniu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (Dz.U. 1956 Nr 54, poz. 244).

i ogłaszał ją w Monitorze Polskim przez wymienienie jej numeru, tytułu, daty ustanowienia, daty, od której norma obowiązuje, i zakresu mocy obowiązującej (normy państwowe były już nie tylko opracowywane, ale również ustanawiane przez Komitet)<sup>74</sup>. Ustawa wprowadzała również istotną zmianę w instytucji odstąpienia od obowiązującej normy państwowej, nakładając na właściwego ministra obowiązek uzgodnienia zezwolenia o odstąpieniu z Polskim Komitetem Normalizacyjnym<sup>75</sup>. Zmiana ta wzmocniła zasadniczo status Komitetu jako centralnego organu administracji państwowej w zakresie normalizacji, czyniąc go *de facto* organem normalizacyjnym ustanawiającym obowiązujące normy państwowe. Od 1957 r. do 1961 r. Polski Komitet Normalizacyjny wydał w sumie 55 obwieszczeń w sprawie ogłaszania obowiązujących lub zalecanych norm państwowych, a także zmian w tym zakresie (w przypadku obwieszczeń Komitetu również przeważały normy obowiązujące w stosunku do norm zalecanych).

#### 3.4. Ustawa z dnia 27 lipca 1961 r. o normalizacji

Ostatni akt normatywny uchwalony w okresie PRL dotyczący normalizacji to Ustawa z dnia 27 lipca 1961 r. o normalizacji<sup>76</sup>, która uchylała dekret o PKN 1953<sup>77</sup>. Niemniej jednak ustawa ta stanowiła, że dotychczasowe normy państwowe obowiązujące stawały się Polskimi Normami w rozumieniu nowej ustawy<sup>78</sup>. Natomiast dotychczasowe normy państwowe zalecane i normy resortowe pozostawały w mocy do czasu ich unieważnienia przez organ, który je ustanowił, bądź do czasu ich ustanowienia jako Polskie Normy lub normy branżowe w rozumieniu nowej ustawy<sup>79</sup>.

Chociaż ustawa zmieniała treść istotnych unormowań dotyczących normalizacji, powieliała jednak schemat regulacji zaczerpnięty z dekretu o PKN 1953, określając m.in. cele działalności normalizacyjnej<sup>80</sup>,

<sup>74</sup> Patrz *ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt 2 – nowe brzmienie art. 13 ust. 1 dekretu o PKN 1953.

<sup>75</sup> Patrz *ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt 2 – nowe brzmienie art. 13 ust. 2 dekretu o PKN 1953.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 27 XI 1961 r. o normalizacji (Dz.U. 1961 Nr 53, poz. 298), dalej „u.n. 1961”.

<sup>77</sup> Art. 23 u.n. 1961.

<sup>78</sup> Art. 18 ust. 1 u.n. 1961.

<sup>79</sup> Art. 18 ust. 2 u.n. 1961.

<sup>80</sup> Art. 1 ust. 1 u.n. 1961.

definiując pojęcie normy technicznej<sup>81</sup>, ustalając zasady prowadzenia prac normalizacyjnych (w tym planów tych prac)<sup>82</sup>, wzmacniając status Polskiego Komitetu Normalizacyjnego jako centralnego organu administracji państwowej w zakresie normalizacji<sup>83</sup>, szczegółowo określając zakres działania Komitetu<sup>84</sup>, utrzymując istnienie Rady Normalizacyjnej<sup>85</sup>, a także instytucji odstępstwa od normy technicznej<sup>86</sup>. *Novum* ustawy stanowiło wyodrębnienie nowych rodzajów norm technicznych<sup>87</sup> oraz wprowadzenie oznaczenia znakiem zgodności wyrobów zgodnych z określonymi normami technicznymi<sup>88</sup>.

Ze względu na zakres obowiązywania i znaczenie dla gospodarki narodowej art. 7 ust. 1 u.n. 1961 wprowadzał oraz rozróżniał następujące normy techniczne:

1. Polskie Normy – powszechnie obowiązujące, oznaczane znakiem „PN”, ustanawiane przez Polski Komitet Normalizacyjny<sup>89</sup>;
2. normy branżowe – obowiązujące w zakresie określonej branży (dziedziny gospodarki) niezależnie od organizacyjnego podporządkowania zakładów pracy, oznaczane znakiem „BN”, ustanawiane przez właściwych ministrów (którzy mogli w porozumieniu z Komitetem przekazać to uprawnienie dyrektorowi właściwego branżowo zjednoczenia lub innej jednostki organizacyjnej)<sup>90</sup>;
3. normy zakładowe – obowiązujące w jednym lub w kilku zakładach pracy, oznaczane znakiem „ZN”, ustanawiane przez dyrektora zjednoczenia lub jednostki równorzędnej (który mógł przekazać to uprawnienie kierownikowi zakładu pracy)<sup>91</sup>.

---

<sup>81</sup> Art. 1 ust. 2 u.n. 1961.

<sup>82</sup> Art. 6–14 u.n. 1961 (Rozdział 3. Prace normalizacyjne).

<sup>83</sup> Art. 3 u.n. 1961.

<sup>84</sup> Art. 4 u.n. 1961.

<sup>85</sup> Art. 5 u.n. 1961.

<sup>86</sup> Art. 10 u.n. 1961.

<sup>87</sup> Art. 7 u.n. 1961.

<sup>88</sup> Art. 12 u.n. 1961.

<sup>89</sup> Art. 7 ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 u.n. 1961. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 4 i z art. 12 u.n. 1961 Komitet w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami określał tematy, które ze względu na ich znaczenie dla gospodarki lub zabezpieczenie potrzeb odbiorców powinny być objęte Polskimi Normami.

<sup>90</sup> Art. 7 ust. 2 oraz art. 9 ust. 2 u.n. 1961. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3 i z art. 12 u.n. 1961 zainteresowani ministrowie w porozumieniu z Komitetem określali branże (dziedziny gospodarki), w jakich ustanawiane miały być normy branżowe.

<sup>91</sup> Art. 7 ust. 2 oraz art. 9 ust. 3 u.n. 1961.

Projekty Polskich Norm, norm branżowych i norm zakładowych opracowywały, zgodnie z planami prac normalizacyjnych, społecznie zakłady pracy i jednostki organizacyjne zainteresowanych resortów<sup>92</sup>. Natomiast właściwi ministrowie w porozumieniu z Komitetem powierzali prowadzenie prac normalizacyjnych odpowiednim instytucjom jako ośrodkom normalizacyjnym w danej branży<sup>93</sup>.

Polskie Normy i normy branżowe ogłaszał Komitet w Monitorze Polskim przez wymienienie numeru, tytułu, daty ustanowienia i daty, od której norma obowiązuje, oraz zakresu mocy obowiązującej<sup>94</sup>.

Ustawa ustanawiała zatem jako obowiązujące wszystkie rodzaje norm technicznych: Polskie Normy, normy branżowe oraz normy zakładowe, natomiast normy zalecane przeszły do historii<sup>95</sup>. Jednakże norma zakładowa nie miała takiego samego statusu prawnego jak Polska Norma lub norma branżowa, ponieważ instytucja odstąpienia od normy technicznej, penalizacja określonych zachowań, a także oznaczenie znakiem zgodności z normą obejmowały jedynie Polskie Normy lub normy branżowe. Polskie Normy i normy branżowe miały zatem charakter norm państwowych, natomiast ustawa, stanowiąc o powszechności obowiązywania Polskich Norm, nakładała tym samym obowiązek ich stosowania oraz przestrzegania przez wszystkie podmioty gospodarcze.

Ustawa o normalizacji z 1961 r. nie zawierała przepisów odnośnie do kontroli stosowania norm, a upoważniała jedynie do ich wydania Prezesa Rady Ministrów<sup>96</sup>. Zgodnie z tymi przepisami obowiązek prowadzenia kontroli był nałożony na Polski Komitet Normalizacyjny, zainteresowanych ministrów oraz jednostki powołane do kontroli gospodarki w zakresie należącym do ich statutowych zadań<sup>97</sup>.

Zgodnie z art. 10 u.n. 1961 w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym mogło być udzielone zezwolenie na odstąpienie od normy. Decyzja zezwalająca na odstąpienie od normy powinna była wówczas określać warunki, jakie miały być zachowane

<sup>92</sup> Art. 8 ust. 1 u.n. 1961.

<sup>93</sup> Art. 8 ust. 2 u.n. 1961.

<sup>94</sup> Art. 9 ust. 4 u.n. 1961.

<sup>95</sup> Na mocy regulacji ustawy pozostawały w mocy, ustanowione na podstawie dekretu o PKN 1953, normy państwowe zalecane i normy resortowe, które nie zostały unieważnione przez organy, które je ustanowiły, bądź nie zostały zastąpione jako Polskie Normy lub normy branżowe w rozumieniu ustawy.

<sup>96</sup> Art. 14 u.n. 1961.

<sup>97</sup> Patrz przepisy Zarządzenia nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 I 1963 r. w sprawie kontroli prac normalizacyjnych i stosowania norm (M.P. 1963 Nr 10, poz. 51).

w związku z udzielonym zezwoleniem oraz okres ważności zezwolenia. Przy czym zezwolenia na odstępianie od Polskiej Normy udzielał Polski Komitet Normalizacyjny na wniosek właściwego ministra uzgodniony z zainteresowanymi ministrami, a zezwolenia na odstępianie od normy branżowej udzielał, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, organ, który ustanowił tę normę.

Ustawa z 1961 r. zawierała przepisy karne, które wyodrębniały czyny karalne o mniejszej szkodliwości społecznej poddane orzecznictwu karno-administracyjnemu (art. 15 oraz 17 u.n.1961) oraz czyny karalne o większej szkodliwości, za które była przewidziana wyższa sankcja karna (art. 16 u.n. 1961).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.n. 1961, kto, będąc kierownikiem zakładu pracy bądź osobą odpowiedzialną za działalność produkcyjną lub usługową albo za kontrolę techniczną, nie stosował w procesie produkcji Polskich Norm i norm branżowych, dopuszczał do wykonania prac niezgodnych z tymi normami lub wprowadzał do obrotu artykuły nieodpowiadające tym normom albo też nie zachowywał szczególnych warunków ustanowionych w związku z zezwoleniem udzielonym na odstępianie od tych norm – podlegał karze aresztu do 3 miesięcy lub karze grzywny do 4500 złotych. Natomiast w myśl art. 17 ust. 1 un. 1961 kto wbrew obowiązującym przepisom nie oznaczał artykułów znakiem zgodności z normą lub używał tych znaków niezgodnie z przepisami – podlegał karze grzywny do 4500 złotych.

Art. 16 ust. 1 u.n. 1961 stanowił, że osoba określona w art. 15 ust. 1, która w wyniku niestosowania Polskiej Normy lub normy branżowej narażała życie lub zdrowie człowieka na niebezpieczeństwo albo powodowała powstanie poważnej szkody dla interesów gospodarczych Państwa – podlegała karze więzienia do lat 3. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 2, jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działał nieumyślnie – podlegał karze aresztu do 6 miesięcy lub karze grzywny do 10 000 złotych.

Należy również wskazać, że 28 marca 1972 r. została uchwalona ustawa o zniesieniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego<sup>98</sup>. Przepisy ustawy stanowiły, że sprawy należące dotychczas do Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz kierownika tego organu (tj. Prezesa Komitetu) przechodzą odpowiednio do

---

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 29 III 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (Dz.U. 1972 Nr 11, poz. 83).

właściwości Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar oraz Prezesa tego Komitetu oraz terenowych urzędów miar i kierowników tych urzędów. Ustawa uchylała również cały rozdział 2 u.n. 1961, traktujący o Polskim Komitecie Normalizacyjnym, w tym o jego kierownictwie, zadaniach, a także o Radzie Normalizacyjnej Komitetu<sup>99</sup>. Derogacji poddany został również istotny art. 9 ust. 4 u.n. 1961 stanowiący o tym, że Polskie Normy i normy branżowe ogłaszał Komitet w Monitorze Polskim. Z tego powodu ostatnie obwieszczenie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w sprawie ogłoszenia ustanowionych Polskich Norm pojawia się w Monitorze Polskim 15 marca 1972 r.<sup>100</sup> W okresie od 1962 r. do 1972 r. Polski Komitet Normalizacyjny wydał ok. 250 takich obwieszczeń, spośród których ok. 140 dotyczyło Polskich Norm, a ok. 115 norm branżowych. Ponadto, na podstawie Ustawy z dnia 8 lutego 1979 r. o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych Polski Komitet Normalizacji i Miar został zastąpiony Polskim Komitetem Normalizacji, Miar i Jakości (PKNMIJ)<sup>101</sup>.

Reasumując, w okresie od 1961 r. do 1993 r. w polskim systemie prawnym panował zatem całkowity system obligatoryjny norm technicznych, natomiast normalizacja stanowiła jeden z obszarów centralnie sterowanej gospodarki państwa. Model obligatoryjny norm technicznych odpowiadał zatem ówczesnej gospodarce nakazowo-rozdziałowej, w której państwo chciało decydować zasadniczo o wszystkich procesach gospodarczych, w tym nie tylko o tym, co i dla kogo ma być produkowane, ale również o tym, jak ma być to produkowane, co jest szczególnie istotne w kontekście norm technicznych. System taki nie mógł jednak przetrwać zbliżających się przemian ustrojowych, które rozpoczęły się w 1989 r.

---

<sup>99</sup> Uchylenie rozdziału 2 spowodowało również uznanie za uchylone Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 I 1962 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (Dz.U. 1962 Nr 4, poz. 12).

<sup>100</sup> Obwieszczenie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z dnia 15 III 1972 r. w sprawie ogłoszenia ustanowionych Polskich Norm (M.P. 1972 Nr 19, poz. 119).

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 8 II 1979 r. o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (Dz.U. 1979 Nr 2, poz. 7).

## 4. III Rzeczpospolita Polska

Socjalistyczny system obligatoryjny norm technicznych oraz związany z nim model normalizacji nie przystawały do zasadniczych zmian zachodzących w systemie gospodarczym kraju (gospodarka wolnorynkowa, przywrócenie własności), a także do zmian w strukturze oraz w sposobie zarządzania gospodarką narodową. Z tego właśnie powodu rozpoczęto prace nad nową ustawą o normalizacji, która miała przekształcić ówczesny system normalizacji tak, by dostosować go do nowej sytuacji ekonomicznej kraju.

### 4.1. Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji

W dniu 1 stycznia 1994 r. weszła w życie Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji<sup>102</sup>, na mocy której traciła moc u.n. 1961<sup>103</sup>. Dochodzi do zmiany modelu normalizacji z systemu obligatoryjnego do systemu dobrowolnego (z pewnymi wyjątkami).

Ustawa określała zasady prowadzenia i organizacji działalności normalizacyjnej oraz zasady opracowywania i stosowania norm<sup>104</sup>. Przywrócono istnienie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (PKN), który przestał być organem administracji państwowej, a stał się państwową jednostką organizacyjną, organem kolegialnym podległym Prezesowi Rady Ministrów, prowadzącym gospodarkę finansową jako jednostka budżetowa<sup>105</sup>. Jedynymi normami technicznymi objętymi regulacją stały się Polskie Normy jako normy krajowe, ustanawiane przez PKN oraz oznaczane symbolem „PN”<sup>106</sup> – zasadniczo przestały istnieć znane z poprzedniego systemu normy zakładowe, natomiast dla norm branżowych ustawodawca przewidział formę przejściową<sup>107</sup>. Ustawa szczegółowo

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 3 IV 1993 r. o normalizacji (Dz.U. 1993 Nr 55, poz. 251), dalej „u.n. 1993”.

<sup>103</sup> Art. 30 u.n. 1993.

<sup>104</sup> Art. 1 ust. 1 u.n. 1993.

<sup>105</sup> Art. 4 oraz art. 5 u.n. 1993.

<sup>106</sup> Patrz w szczególności art. 3 oraz art. 7 ust. 3 u.n. 1993.

<sup>107</sup> Przy czym zgodnie z art. 26 u.n. 1993 dotychczasowe Polskie Normy stawały się Polskimi Normami w rozumieniu ustawy. Dotychczasowe normy branżowe mogły być stosowane na zasadzie dobrowolności, chyba że obowiązek ich stosowania wynikał z powołania w aktach prawnych ogłoszonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Ministrowie mogli do dnia 31 III 1994 r. wprowadzić, na podstawie art. 19 ust. 2 u.n. 1993,

regulowała status Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, w tym m.in. skład<sup>108</sup>, zakres działania<sup>109</sup>, organy<sup>110</sup>. Określała również, że zgodność wyrobu z wymaganiami Polskiej Normy mogła być poświadczona deklaracją zgodności wydaną na własną odpowiedzialność producenta lub odpowiednim znakiem zgodności<sup>111</sup>, a naruszenie zasad w tym zakresie podlegało karze grzywny orzekanej w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>112</sup>.

Najistotniejsze dla gospodarki zmiany zostały zawarte w rozdziale 5 u.n. 1993 określającym zasady stosowania norm technicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.n. 1993 stosowanie Polskich Norm było dobrowolne, z zastrzeżeniem dwóch zasadniczych wyjątków określonych w ust. 2 oraz ust. 3 przepisu. A mianowicie, zgodnie z art. 19 ust. 2 u.n. 1993 ministrowie w sprawach należących do zakresu ich działania i po uzyskaniu opinii lub na wniosek Komitetu mogli, w drodze rozporządzenia, wprowadzić obowiązek stosowania Polskiej Normy, gdy dotyczyła ona w szczególności: (1) ochrony życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa pracy i użytkowania, (2) ochrony środowiska, (3) wyrobów zamawianych przez organy państwowe.

Chociaż wykaz ten pozwalał stwierdzić, w których dziedzinach należy liczyć się z wprowadzaniem norm do obowiązkowego stosowania i jakie są tego przesłanki, w żadnym wypadku jednak nie pozwalał określić dziedzin wolnych od tej ingerencji<sup>113</sup>. Z drugiej strony art. 19 ust. 2 u.n. 1993 wydawał się korelować z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.n. 1993, który stanowił, że Polskie Normy określają wymagania, metody badań oraz metody i sposoby wykonywania innych czynności, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa pracy i użytkowania oraz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, z uwzględnieniem potrzeb ludzi niepełnosprawnych. Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 5 u.n. 1993 Polskie Normy, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.n. 1993, powinny uwzględniać

---

obowiązek stosowania normy branżowej, a Polski Komitet Normalizacyjny był zobowiązany zastąpić takie obowiązkowe normy branżowe Polskimi Normami najpóźniej do 31 XII 1997 r.

<sup>108</sup> Art. 6 u.n. 1993.

<sup>109</sup> Art. 7 u.n. 1993.

<sup>110</sup> Na przykład: zgodnie z art. 10 ust. 1 u.n. 1993 Prezes Komitetu mógł powołać Radę Techniczną jako organ opiniodawczo-doradczy.

<sup>111</sup> Art. 20 u.n. 1993.

<sup>112</sup> Art. 24 oraz art. 25 u.n. 1993.

<sup>113</sup> P. Saganek, *Dyrektywy nowego podejścia a problem dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2, s. 39.

graniczne wartości wymagań regulowanych tymi normami, które określone były w aktach prawnych powszechnie obowiązujących.

Należy podkreślić, że w u.n. 1993 po raz pierwszy użyto sformułowania o dobrowolności stosowania norm technicznych. Z powodu gruntownej zmiany systemu polityczno-gospodarczego regulacja taka była niezbędna. Był to wyraźny sygnał dla adresatów norm prawnych związanych z normami technicznymi, w których świadomości głęboko zakorzeniło się przekonanie o obligatoryjności norm technicznych. Z drugiej strony, ówczesna regulacja musiała wyraźnie odróżnić normy techniczne dobrowolne od norm technicznych obligatoryjnych, których ustanawianie umożliwiała w ramach art. 19 ust. 2 i ust. 3 u.n. 1993.

Na podstawie art. 19 ust. 2 u.n. 1993 w latach 1993–2002 wydano około 50 rozporządzeń (lub zmian do rozporządzeń) w sprawie obowiązku stosowania Polskich Norm. Na przykład 8 lutego 1994 r. wydano rozporządzenie w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm i norm branżowych, dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>114</sup>. Rozporządzenie określało wykaz Polskich Norm i Norm Branżowych w liczbie: 288 norm dotyczących ochrony czystości w środowisku pracy, 45 norm dotyczących ochrony pracowników przed zagrożeniami fizycznymi, 127 norm dotyczących ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego, 27 norm dotyczących ergonomii i ochrony przed zagrożeniami wypadkowymi.

Natomiast w świetle art. 19 ust. 3 u.n. 1993 stosowanie Polskich Norm było również obowiązkowe, jeżeli normy te zostały powołane w ustawach. Zgodnie z zasadami tworzenia prawa prawodawca zdecydował się zatem pozostawić ustawodawcy decyzję co do regulowanej w danej ustawie materii ustawowej. Przykładem takiej regulacji jest art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, który stanowił m.in., że obiekt budowlany należało projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej<sup>115</sup>.

Art. 19 ust. 4 u.n. 1993 doprecyzowywał, że obowiązek stosowania, o którym mowa w ust. 2 i ust. 3, dotyczyć mógł grupy norm, jednej normy lub jej części, a także pełnego lub ograniczonego zakresu jej stosowania. Ponadto wprowadzał warunek, że normy obowiązkowe musiały być

<sup>114</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 II 1994 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm i norm branżowych, dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. 1994 Nr 37, poz. 138).

<sup>115</sup> Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89, poz. 414).

wprowadzane w języku polskim. Polski Komitet Normalizacyjny był również zobowiązany uwzględnić w planach prac normalizacyjnych projekty Polskich Norm, które były przewidziane do obowiązkowego stosowania.

W zakresie norm technicznych obowiązkowych ustawodawca, na podobieństwo regulacji z systemu socjalistycznego, wprowadzał instytucję odstępstwa od obowiązku stosowania normy technicznej w całości lub w części, a także ustanawiał przepisy karne penalizujące nieprzestrzeganie obowiązkowych norm technicznych.

Zgodnie z art. 21 u.n. 1993 ustawy minister, który wprowadził obowiązek stosowania Polskiej Normy w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 2 u.n. 1993, mógł w drodze decyzji, na wniosek określonego przedsiębiorcy, udzielić zezwolenia na odstępianie od tego obowiązku w całości albo w części, w szczególnych przypadkach uzasadnionych ważnymi względami technicznymi lub gospodarczymi, po uzyskaniu opinii PKN. Warunki zezwolenia nie mogły spowodować pogorszenia wymagań dotyczących bezpieczeństwa pracy i użytkowania oraz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, w szczególności nie mogły dotyczyć obniżenia granicznych wartości wymagań.

Rozdział 6 u.n. 1993 przewidywał przepisy karne stanowiące, że osoba odpowiedzialna za działalność produkcyjną lub usługową albo za kontrolę jakości, która nie przestrzegała wymagań norm, których stosowanie było obowiązkowe, bądź nie zachowywała warunków określonych w decyzji zezwalającej na odstępianie od obowiązku stosowania norm, podlegała karze grzywny<sup>116</sup>. Orzekanie w sprawach o powyższe czyny następowało w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>117</sup>.

W ustawie można również odnaleźć liczne przepisy, które miały zwiększać wykorzystanie w krajowych pracach normalizacyjnych wyników międzynarodowej oraz regionalnej współpracy normalizacyjnej, co w założeniu miało przyspieszyć harmonizację zbioru Polskich Norm z normami światowymi i europejskimi, powodując usuwanie barier technicznych w handlu z zagranicą i stwarzając jednocześnie korzystniejsze warunki dla inwestycji zagranicznych w Polsce. W takim właśnie duchu Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o normalizacji z dnia 3 kwietnia 1993 r. zezwalała na wprowadzanie

<sup>116</sup> Art. 23 u.n. 1993.

<sup>117</sup> Art. 25 u.n. 1993.

Norm Europejskich i Międzynarodowych do norm krajowych w języku oryginału, co miało umożliwić przyszłe członkostwo PKN w CEN oraz CENELEC<sup>118</sup>.

Owa harmonizacja normalizacyjna stanowiła jeden z zasadniczych motywów, który został ujęty oraz szczegółowo opisany w uzasadnieniu do rządowego projektu u.n. 1993<sup>119</sup>. Projekt ten wprowadzał nowy sposób funkcjonowania norm, analogiczny do przyjętego w różnych krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a w szczególności w Wielkiej Brytanii, we Francji, w Austrii oraz w Republice Federalnej Niemiec. Poza określonymi wyjątkami sposób ten miał pozwolić podmiotom gospodarczym na swobodne podejmowanie, na podstawie przesłanek ekonomiczno-technicznych, decyzji co do stosowania lub niestosowania Polskich Norm. Założeniem nowej regulacji prawnej było uczynienie z normalizacji w jej wieloaspektowym oddziaływaniu czynnika skutecznie wpływającego na procesy gospodarcze, w tym ułatwiającego handel międzynarodowy i współpracę gospodarczą z zagranicą, przez dostosowanie modelu polskiej normalizacji do wzorców istniejących w większości krajów świata. Realizacja tego założenia miała wyrażać się zwłaszcza przez wprowadzenie reguły, że norma państwowa, tj. Polska Norma, jest stosowana na zasadzie dobrowolności. Polska Norma stawała się zatem jedynie wzorcem dla produkcji i innych czynności, a nie prawem bezwzględnie obowiązującym. Nowa regulacja zakładała, że Polska Norma ustanawiana jest przez PKN jako norma nieobowiązująca. Zgodnie bowiem z przyjętym modelem gospodarczym, opartym na pełnej samodzielności podmiotów gospodarczych, działaniu konkurencji, gospodarce rynkowej, oddziaływanie i stosowanie Polskich Norm, zwłaszcza dotyczących wyrobów, powinno wynikać w głównej mierze z funkcji normy jako optymalnego rozwiązania technicznego lub organizacyjnego. Motywacją zaś zastosowania Polskich Norm stać się miały korzyści ekonomiczne i świadomość producentów, że wymagania określone tą normą są wszechstronnie uzgodnione i odpowiadają potrzebom odbiorców i konsumentów. Jednakże w przypadkach gdy obok korzyści ekonomicznych poszczególnych podmiotów gospodarczych wysuwały się na pierwszy plan przeciwstawne interesom partykularnym względy

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 13 X 2000 r. o zmianie ustawy o normalizacji (Dz.U. 2000 Nr 110, poz. 1166).

<sup>119</sup> Rządowy projekt ustawy o normalizacji – druk nr 254 z dnia 29 IV 1992 r., <https://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/opisy/254.htm> (dostęp: 19 II 2026).

społeczno-gospodarcze (ochrona życia, zdrowia, mienia, środowiska), projekt nowej ustawy przewidywał wyjątki określone w art. 19 ust. 2 i 3 u.n. 1993.

Reasumując, od 1 stycznia 1994 r. przez 9 lat obowiązywał w Polsce system częściowo dobrowolny<sup>120</sup>. Miał on charakter przejściowy, ponieważ przemiany ustrojowe oraz transformacja gospodarcza w Polsce, choć historycznie rozpoczęły się już w 1989 r., swój dojrzały owoc zrodziły dopiero w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Jednym z warunków akcesyjnych było dostosowanie polskiej gospodarki, a także prawa polskiego do unijnego systemu wolnorynkowego oraz unijnego prawodawstwa technicznego. Z tego powodu 1 stycznia 2003 r. weszła w życie Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji wprowadzająca system całkowicie dobrowolny<sup>121</sup>.

#### 4.2. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji

Wejście w życie u.n. 2002 spowodowało, że straciła moc u.n. 1993<sup>122</sup>, skutkiem czego uchylone zostały uznane wszystkie przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenia, które wprowadzały obowiązek stosowania Polskich Norm. Z dniem wejścia w życie u.n. 2002 zaprzestano również prowadzenia zbioru norm branżowych, których przejściowa forma obowiązywania była zachowana pomiędzy 1 stycznia 1994 r. a 1 stycznia 2003 r. W historii Polski u.n. 2002 stanowi ostatnią ustawę regulującą normalizację, która obowiązuje do dnia dzisiejszego.

U.n. 2002 określa podstawowe cele i zasady normalizacji oraz jej organizację i finansowanie<sup>123</sup>. Cele i zasady normalizacji krajowej zostały ściśle określone w rozdziale 2 ustawy<sup>124</sup>. *Novum* ustawy było wprowadzenie definicji istotnych terminów, takich jak: normalizacja,

---

<sup>120</sup> Można również powiedzieć, że wskazany model normalizacji oparty na u.n. 1993 był modelem częściowo obligatoryjnym, w szczególności ze względu na liczbę ok. 50 rozporządzeń ustanawiających obowiązkowe normy techniczne, które wydano na podstawie tej ustawy. Być może najbliższe rzeczywistości byłoby nazwanie go modelem mieszanym norm technicznych.

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 12 IX 2002 r. o normalizacji (Dz.U. 2002 Nr 169, poz. 1386), dalej „u.n. 2002”.

<sup>122</sup> Art. 29 u.n. 2002.

<sup>123</sup> Art. 1 u.n. 2002.

<sup>124</sup> Art. 3–4 u.n. 2002.

norma, dokument normalizacyjny czy konsens<sup>125</sup>. Wprowadzono zasadę dobrowolności Polskich Norm bez jakichkolwiek wyjątków<sup>126</sup>, w tym doprecyzowano status Polskich Norm w odniesieniu do prawa autorskiego<sup>127</sup> oraz przepisów o dostępie do informacji publicznej<sup>128</sup>. Polskie Normy przestały być ustanawiane przez Polski Komitet Normalizacyjny, a zaczęły być przez niego zatwierdzane<sup>129</sup>. Wyroby, które spełniają wymagania Polskich Norm, mogą być oznaczane na zasadzie dobrowolności znakiem zgodności z Polską Normą pod warunkiem uzyskania odpowiedniego certyfikatu zgodności<sup>130</sup>. Regulacja określa zadania Polskiego Komitetu Normalizacyjnego<sup>131</sup> oraz utrzymuje jego status jako państwowej jednostki organizacyjnej, prowadzącej gospodarkę finansową jako jednostka budżetowa, ograniczając nadzór Prezesa Rady Ministrów do ściśle określonych przypadków<sup>132</sup> (niezależność PKN w stosunku do państwa zyskuje na znaczeniu, poza będącym wyjątkiem finansowaniem jednostki). Art. 9 u.n. 2002 stanowi po raz pierwszy, że Komitet jest krajową jednostką normalizacyjną, która ma wyłączone prawo używania skrótu „PKN” i zastrzeżonego znaku graficznego. PKN staje się również krajowym punktem informacyjnym w krajowym systemie notyfikacji norm i przepisów technicznych w związku z nadchodzącym wejściem Polski do Unii Europejskiej<sup>133</sup>. Ze struktur PKN zostaje wyodrębniona Rada Normalizacyjna będąca przede wszystkim organem opiniodawczym PKN<sup>134</sup>. Ustawa zawiera również regulację o Komitetach Technicznych PKN, które realizują cele normalizacji poprzez opracowywanie Polskich Norm oraz innych dokumentów normalizacyjnych<sup>135</sup>.

Wszystkie zasadnicze zmiany, które wprowadziła nowa ustawa o normalizacji, były związane z nadchodzącym wejściem Polski do Unii

<sup>125</sup> Art. 2 u.n. 2002.

<sup>126</sup> Art. 5 ust. 3 u.n. 2002.

<sup>127</sup> Art. 5 ust. 5 u.n. 2002.

<sup>128</sup> Art. 5 ust. 7 u.n. 2002.

<sup>129</sup> Art. 5 ust. 1 u.n. 2002.

<sup>130</sup> Art. 7 u.n. 2002.

<sup>131</sup> Art. 11 u.n. 2002.

<sup>132</sup> Art. 9, art. 14 ust. 1 oraz art. 10 u.n. 2002.

<sup>133</sup> Art. 12 u.n. 2002.

<sup>134</sup> Art. 18 u.n. 2002. *Nota bene* Rada Normalizacyjna istniała w PRL na mocy dekretu o PKN 1953 oraz u.n. 1961. Chociaż w tamtych czasach również stanowiła organ opiniodawczy, pełniła ona jednak w przedmiocie normalizacji zadania związane z centralnym systemem sterowania gospodarką.

<sup>135</sup> Art. 23 u.n. 2002.

Europejskiej, które nastąpiło 1 maja 2004 r. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o normalizacji z 2002 r. w sposób niezwykle zwięzły przedstawia zasadnicze cele wydania nowej regulacji w tym zakresie<sup>136</sup>. W okresie opracowywania projektu ustawy PKN było członkiem ISO oraz IEC oraz afiliantem europejskich organizacji normalizacyjnych CEN i CENLEC z możliwością ubiegania się o pełne członkostwo po spełnieniu określonych warunków prawnych i technicznych<sup>137</sup>. Uzyskanie członkostwa w tych organizacjach było konieczne przed przystąpieniem Polski do UE. Jednym z warunków było pełne zharmonizowanie procedur i przepisów wewnętrznych PKN z przepisami i procedurami europejskich organizacji normalizacyjnych. Regulacja u.n. 1993 okazała się bardzo użyteczna w okresie przejściowym przy przechodzeniu od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Z uwagi jednak na uwarunkowania gospodarki rynkowej oraz zbliżanie polskiego systemu prawa technicznego do europejskiego niezbędny okazał się kolejny krok. Konieczność zmiany regulacji z 1993 r. stanowiła jeden z priorytetów polityki integracyjnej rządu, co znalazło wyraz w pkt 1.15 „Dostosowania w zakresie normalizacji” Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa, który został przyjęty przez Radę Ministrów 12 czerwca 2001 r.<sup>138</sup> Podstawowym warunkiem dostosowania krajowego ustawodawstwa do wymagań Unii Europejskiej w omawianym zakresie było przyjęcie całego zbioru norm europejskich jako dobrowolnych norm krajowych. Pomimo zasady dobrowolności stosowania Polskich Norm zasada ta doznawała bardzo licznych wyjątków w postaci art. 19 ust. 2 i ust. 3 u.n. 1993. Przejście z systemu częściowo dobrowolnego do systemu dobrowolnego bez wyjątków wymagało również zapewnienia możliwie jak największej niezależności krajowej jednostki normalizacyjnej od administracji państwowej, co stanowiło i stanowi zasadę funkcjonowania normalizacji w krajach członkowskich UE.

Najistotniejsze dla gospodarki zmiany zostały zawarte w rozdziale 3 u.n. 2002 traktującym o Polskich Normach i innych dokumentach normalizacyjnych. Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.n. 2002 stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Przepis ten koreluje z art. 4 pkt 3 u.n. 2002,

---

<sup>136</sup> Rządowy projekt ustawy o normalizacji – druk nr 248 z dnia 6 II 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/248.htm> (dostęp: 21 II 2026).

<sup>137</sup> Właśnie w 2002 r. PKN wystąpił o przyznanie pełnego członkostwa w CEN oraz w CENLEC, którym został z dniem 1 I 2004 r.

<sup>138</sup> Zob. [https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/nppc2001/nppc2001\\_00.pdf](https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/nppc2001/nppc2001_00.pdf) (dostęp: 21 II 2026).

zgodnie z którym w normalizacji krajowej stosuje się zasadę dobrowolności stosowania norm oraz zasadę dobrowolności uczestnictwa w procesie opracowywania norm. Co istotne, w aktualnym stanie prawnym usunięto regulację o obowiązku stosowania norm, która istniała na mocy art. 19 ust. 2 i ust. 3 uchylonej u.n. 1993. A zatem obowiązująca ustawa o normalizacji wprowadziła zasadę całkowitej dobrowolności stosowania norm bez wyjątków<sup>139</sup>. Ponadto w art. 5 ust. 5 u.n. 2002 ustawodawca przesądził, że Polskie Normy korzystają z ochrony jak utwory literackie, a autorskie prawa majątkowe do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej. Natomiast w art. 5 ust. 7 u.n. 2002 postanowiono, że ochrony Polskich Norm jako utworów w rozumieniu prawa autorskiego nie narusza Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>140</sup>. Należy również podkreślić, że chociaż zgodnie z art. 4 pkt 1 u.n. 2002 w normalizacji krajowej stosuje się zasadę jawności i powszechnej dostępności, dostęp do nich wymaga uiszczenia stosownej opłaty przez podmiot zainteresowany. Inną istotną zmianą aktualnej regulacji jest również to, że aktualne przepisy nie przewidują już penalizacji nieprzestrzegania Polskich Norm oraz instytucji zezwolenia na odstąpienie od stosowania obowiązkowej normy technicznej, co jest spójne z zasadą dobrowolności norm technicznych. Szczególnej uwagi oraz komentarza wymaga również art. 5 ust. 4 u.n. 2002 stanowiący o tym, że Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim. Należy stwierdzić, że przepis ten umożliwia powoływanie się na normy techniczne w przepisach prawa tylko po ich opublikowaniu w języku polskim, nie powoduje natomiast obowiązku stosowania normy technicznej powołanej w przepisie prawa. Jedyną funkcją tego przepisu jest uświadomienie osobom tworzącym prawo w Polsce, że

---

<sup>139</sup> Chociaż precyzja warsztatu badacza wymaga zauważenia, że art. 8 ust. 1 u.n. 2002 zawiera wyjątek od tej zasady, ustanawiając szczególny rodzaj norm technicznych związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, co do których nie jest wymagane spełnienie zasad normalizacji określonych w art. 4 oraz w art. 5 ust. 3 i 5–7 u.n. 2002, czyli normy te mogą mieć charakter obligatoryjny. Wydane na podstawie art. 8 ust. 2 u.n. 2002 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 XII 2002 r. w sprawie działalności normalizacyjnej związanej z obronnością i bezpieczeństwem państwa (Dz.U. 2002 Nr 239, poz. 2038) wyróżnia następujące rodzaje takich norm: (1) Polskie Normy z dziedziny „obronność – wojskowość”, oznaczane symbolem „PN-V”; oraz (2) Normy Obronne, oznaczane symbolem „NO”.

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm.).

jeżeli odwołują się do normy technicznej w przepisie prawa, to musi to być norma opublikowana w języku polskim (a nie np. angielskim). Przepis ten nie stanowi delegacji do nakładania obowiązku stosowania norm technicznych.

W związku z wprowadzeniem systemu całkowicie dobrowolnego zmianie uległ zasadniczy przepis prawa budowlanego. W dniu 11 lipca 2003 r. weszła w życie Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane, która w treści art. 5 ust. 1 ustawy ustanawiającego zasady projektowania oraz budowania obiektów budowlanych usunęła postanowienie, że obiekt budowlany należy projektować i budować zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami<sup>141</sup>. Powołanie się na Polskie Normy usunięto z przepisu ustawy, a aktualna (po kolejnych zmianach) treść art. 5 ust. 1 zasadniczo się nie zmieniła. Odesłanie do norm technicznych na poziomie rangi ustawy straciło swoją podstawę prawną.

Niemniej jednak wyjaśnienia wymagają te przepisy prawa, które w aktualnym stanie prawnym nadal odsyłają do Polskich Norm w taki sposób, że jedynie językowa wykładnia tych przepisów może prowadzić do wniosku o obligatoryjności stosowania Polskich Norm. Chodzi tu o przepisy prawne, które w rozumieniu teorii normalizacji zawierają tzw. powołania wyłączne (ang. *exclusive references*), z których wynika, że jedynym sposobem spełnienia odpowiednich wymagań danego przepisu prawa jest osiągnięcie zgodności z normą (normami), na którą (na które) się powołano<sup>142</sup>. Na liczne tego przykłady wskazują przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>143</sup>, wydanego na podstawie Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>144</sup>. Rozporządzenie zawiera załącznik nr 1, ustalający wykaz Polskich Norm z określeniem miejsca powołania normy w konkretnym przepisie rozporządzenia oraz wskazujący numer i tytuł normy do tego przepisu się odnoszący. Wykaz ten

---

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 718).

<sup>142</sup> Jest to definicja zaczerpnięta z normy technicznej PN-EN 45020:2009 (patrz pkt 11.3.1) traktującej o terminologii w zakresie normalizacji, która stanowi wprowadzenie Przewodnika ISO/IEC 2:2004 dotyczącego terminologii na poziomie międzynarodowym.

<sup>143</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>144</sup> Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2021, poz. 2351 oraz Dz.U. 2022, poz. 88).

zawiera (według wskazanego w Dzienniku Ustaw tekstu jednolitego) 74 pozycje, które odnoszą się do poszczególnych wymagań (przepisów) rozporządzenia oraz około 240 odesłań do konkretnych Polskich Norm oznaczonych numerem, datą i tytułem normy technicznej. Inny przykład powołań na Polskie Normy odnajdziemy w rozporządzeniu w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów<sup>145</sup>, wydanym na podstawie Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>146</sup>. We wskazanym rozporządzeniu znajduje się 19 odesłań ogólnych do Polskich Norm sformułowanych w sposób wyłączny.

Natomiast w aktualnym stanie prawnym można odnaleźć nieliczne przykłady powołań wyłącznych na poziomie ustawy, będących jednocześnie odesłaniami ogólnymi do Polskich Norm. Powołanie się na Polskie Normy występuje m.in. w Kodeksie pracy – pracodawca ma obowiązek dostarczyć pracownikowi odzież i obuwie robocze spełniające wymagania określone w Polskich Normach<sup>147</sup>. Inny przykład znajdziemy w ustawie o ochronie środowiska, gdzie ustawodawca, definiując „poziom dźwięku A wyrażony w decybelach” oraz „równoważny poziom hałasu”, odsyła w sposób wyłączny do Polskich Norm<sup>148</sup>. Z tym samym typem odesłania spotkamy się również w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, gdzie dopuszczenie do użytkowania określonych wyrobów (np. podręcznego sprzętu gaśniczego) następuje m.in. na podstawie pozytywnej oceny właściwości użytkowych dokonanej w oparciu o Polskie Normy.

Widzimy zatem, że wymienione wyżej powołania się na normy techniczne pozostają w kolizji z dobrowolnym systemem norm technicznych obowiązującym w polskim systemie prawnym. Czy zatem takie odesłania są zgodne z prawem?

W przywołanym już uzasadnieniu do rządowego projektu u.n. 2002 można przeczytać, że normy nie są przepisami prawa, lecz dokumentami technicznymi przeznaczonymi do powszechnego, dobrowolnego stosowania przez wszystkie zainteresowane strony. Wprowadzone u.n. 1993

<sup>145</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 VI 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 822).

<sup>146</sup> Ustawa z dnia 24 VIII 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2022, poz. 2057).

<sup>147</sup> Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 277).

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 647).

zasady normalizacji dobrowolnej były w zasadzie spójne z systemem europejskim. Wątpliwości budził jednak zapis umożliwiający ministrom wprowadzenie w drodze rozporządzenia norm do obowiązkowego stosowania oraz ustanawianie norm przez PKN po uzyskaniu konsensusu na szczeblu krajowym. W projekcie u.n. 2002 zrezygnowano z takiego rozwiązania. Nie wyklucza to natomiast możliwości powoływania się na normy w trybie ustawodawczym.

Zdaniem twórców projektu ustawy o normalizacji powoływanie się na normy techniczne dopuszczalne jest zatem jedynie na poziomie ustawy, co oznacza, że powołanie się na normy techniczne na poziomie rozporządzenia jest niezgodne z polskim systemem prawa. Podobnie uważa Polski Komitet Normalizacyjny, który z uwagi na liczne wątpliwości związane ze statusem prawnym Polskiej Normy, wydał 24 listopada 2010 r. oficjalne stanowisko w kwestii dobrowolności stosowania norm<sup>149</sup>. W stanowisku tym w pkt 1 PKN wskazał, że stosowanie Polskich Norm (PN) jest dobrowolne. W pkt 2 doprecyzował, że powołanie się na PN w przepisie prawnym nie zmienia jej dobrowolnego statusu, chyba że ustawodawca świadomie chce ten status zmienić, co jest możliwe przez wyraźne wskazanie tylko w postanowieniach innej ustawy. W uzasadnieniu do stanowiska PKN podkreśla m.in., że intencją ustawodawcy było wprowadzenie w Polsce systemu normalizacji dobrowolnej, do czego Polska zobowiązała się w układzie stowarzyszeniowym z UE. Byłoby zasadniczą niekonsekwencją ze strony ustawodawcy, gdyby postanowienia art. 5 ust. 3 u.n. 2002 zamierzał ograniczać w art. 5 ust. 4 tej ustawy przez powszechne dopuszczenie nakładania obowiązku stosowania PN w przepisach prawnych. Interpretowanie ust. 4 jako delegacji do nakładania obowiązku stosowania PN jest całkowicie chybione. Gdyby intencją ustawodawcy było zezwolenie na nakładanie obowiązku stosowania PN aktami niższego rzędu niż ustawy, to wprowadziłyby odpowiednie zastrzeżenie do postanowień ust. 3, tak jak tego dokonał w art. 19 u.n. 1993.

Podobne stanowisko przyjmuje literatura oraz orzecznictwo. Zdaniem B. Fischera, autora jedynej polskiej oraz współczesnej monografii dotyczącej prawnego aspektu norm technicznych, zasada dobrowolności

---

<sup>149</sup> Zob. *Stanowisko PKN w kwestii dobrowolności stosowania Norm*, Polski Komitet Normalizacyjny, 24 XI 2010, <https://www.pkn.pl/informacje/2010/11/stanowisko-pkn-w-kwestii-dobrowolnosc-stosowania-norm> (dostęp: 23 II 2026).

stosowania norm technicznych stała się elementem prawa w Polsce<sup>150</sup>. Autor zauważa jednak, że sytuacja jest niejednoznaczna, ponieważ pojawiają się różne punkty widzenia co do oceny, czy przywołanie normy technicznej w przepisie prawnym powoduje obligatoryjność jej stosowania *de iure, de facto*, czy też w ogóle można mówić o obligatoryjności. Autor przyjmuje stanowisko, że „dla uniknięcia wątpliwości sformułowania przesądzające o fakultatywności ułatwiają prawidłową interpretację”. Dla poparcia swoich tez wskazuje bogate orzecznictwo.

I tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 maja 2009 r. podkreślono, że ze względu na niekwalifikowanie Polskiej Normy do żadnej ze wskazanych przez Konstytucję kategorii nie stanowią one źródła prawa, a ich treść nie może być przedmiotem merytorycznej kontroli ani organu, ani sądu administracyjnego<sup>151</sup>. W innym orzeczeniu podniesiono, że mimo iż przywołanie normy w przepisach prawa, zgodnie z art. 5 ust. 4 u.n. 2002, jest dozwolone, to objęcie Polskiej Normy ochroną prawa autorskiego nie pozwala na ich uznanie za samodzielne normy prawne (zob. wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2012 r.)<sup>152</sup>.

Zdaniem B. Fischera z uwagi na to, że stosowanie norm nie jest nakazane przez prawo, ich nieprzestrzeganie nie może być samoistnie podstawą do stosowania sankcji. Wyjątek stanowią jednak sytuacje, gdy Polska Norma zostałaby powołana w przepisie prawnym nakazującym jej stosowanie. Brak przywołania kompletnej treści normy w przepisie rządu podustawowego powoduje, że Polskie Normy, które są opracowywane przez Komitety Techniczne, nie stanowią przepisów prawa – walor taki może zostać im nadany tylko w sytuacji przywołania w przepisie rangi ustawowej, natomiast nie w treści rozporządzenia, które w hierarchii aktów normatywnych znajduje się niżej od ustawy, chyba że obligatoryjność wynikałaby z konkretnego upoważnienia zawartego w ustawie (delegacji ustawowej) oraz w celu jej wykonania

---

<sup>150</sup> B. Fischer, op. cit., s. 114; w ramach rozdziału II *Norma techniczna a norma prawna*, w podrozdziale 10 pt. *Związanie treścią normy technicznej* autor szczegółowo wyjaśnia swoją koncepcję dotyczącą dobrowolności norm technicznych oraz związanych z tym wątpliwości – patrz strony: 113–123. Dalsze stanowisko autora oraz poszczególne rozstrzygnięcia judykatury podaje zgodnie z treścią tego podrozdziału.

<sup>151</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Kielcach z 19 V 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 183/09, LEX nr 558425.

<sup>152</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 12 VII 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 343/11, LEX nr 1097702.

(zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 stycznia 2013 r.)<sup>153</sup>. Stąd nie można organom administracji skutecznie postawić zarzutu naruszenia prawa przez odwołanie się do Polskich Norm, które nie odgrywają roli przepisów prawa (zob. wyrok WSA w Kielcach z 25 września 2013 r.)<sup>154</sup>. Biorąc to pod uwagę, B. Fischer wskazuje dalej, że w konsekwencji Polskie Normy powinny być traktowane przez organy administracji publicznej jako jeden z wyznaczników poziomu wiedzy eksperckiej dotyczących danego produktu. Jeżeli wyrób nie odpowiada normom, a więc producent nie skorzystał z oparcia się na tej prostej i obiektywnej przesłance, to musi wykazać w inny sposób, że produkt został wyprodukowany z uwzględnieniem aktualnych osiągnięć nauki oraz techniki. Jeśli produkt jest zgodny z wszystkimi mającymi zastosowanie normami technicznymi, stanowi to podstawę dla organu, że produkt uwzględnia wszystkie zdobycze nauki i techniki w zakresie bezpieczeństwa.

Powyższe prowadzi do wniosku, że podmiot, który nie zgadza się z wytycznymi wskazanymi w normie, może zrezygnować ze stosowania normy bez negatywnych konsekwencji dla siebie (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 16 września 2013 r.)<sup>155</sup>. Jednocześnie niezachowanie wymogów zawartych w Polskiej Normie nie tworzy stanu naruszenia prawa, a tym samym organ nie jest uprawniony do nakładania na stronę obowiązków zmierzających do doprowadzenia do stanu zgodnego z Polską Normą (zob. wyrok WSA w Łodzi z 14 listopada 2012 r.)<sup>156</sup>.

W podobnym duchu tezy przyjął NSA w wyroku z 8 stycznia 2025 r.<sup>157</sup>, komentując w uzasadnieniu do wyroku powołanie się prawodawcy na Polską Normę w przepisie § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych<sup>158</sup>. Przepis

---

<sup>153</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 I 2013 r., sygn. akt II SA/Go 793/12, LEX nr 1270394.

<sup>154</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 25. IX 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 549/13, LEX nr 1462023; zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA): z 21 III 2013 r., sygn. akt II OSK 2240/11, LEX nr 1301130; oraz z 10 VII 2019 r., sygn. akt II OSK 2241/11, LEX nr 1301131.

<sup>155</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 16 IX 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 700/13, LEX nr 1427128.

<sup>156</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 14 XI 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 683/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>157</sup> Wyrok NSA z 8 I 2025 r., sygn. akt II OSK 927/22, LEX nr 3848832.

<sup>158</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 VII 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz.U. 2009 Nr 124, poz. 1030).

ten stanowi, że wymagania dotyczące projektowania i budowy sieci wodociągowych, przeciwpożarowych zbiorników wodnych wraz ze stanowiskami czerpania wody oraz dojazdami do nich określają odpowiednie Polskie Normy. Zdaniem Sądu odwołanie to wyklądać należy nie jako wprowadzenie Polskiej Normy do systemu powszechnie obowiązujących źródeł prawa i nałożenie na organy i strony obowiązku jej stosowania, lecz tylko i wyłącznie jako wskazanie, że zastosowanie danej Polskiej Normy jest jedną z możliwości spełnienia wymogów prawa. Rozporządzenie nie może bowiem modyfikować regulacji rangi ustawowej określających status Polskich Norm<sup>159</sup>.

Chociaż wskazane wyżej stanowiska legislatora, PKN, doktryny oraz judykatury są niezwykle cenne, należy wskazać, że ustawa o normalizacji w obecnym kształcie nie zawiera jakiegokolwiek delegacji do ustanawiania obowiązku stosowania norm technicznych – ani na poziomie rozporządzenia, ani na poziomie ustawy. Wprawdzie reguły kolizyjne odnoszące się do hierarchicznego porządku aktów normatywnych (związanego z koncepcją konstytucyjnych źródeł prawa) skłaniają do przyjęcia interpretacji, że obowiązek stosowania norm technicznych może być przyjęty w drodze ustawy, jednakże wynik takiej wykładni jest nadal niekonsekwentny, ponieważ pozostaje w kolizji z systemową zasadą dobrowolnego stosowania norm technicznych. Ustawa o normalizacji stanowi regulację najistotniejszą w zakresie materii normalizacji, dlatego można przyjąć twierdzenie, że jako *lex specialis*<sup>160</sup> powinna uchylać jakąkolwiek regulację odmienną, również przyjętą na poziomie innej ustawy. Stanowisko to uwzględnia reguły wykładni systemowej zakładające, że system prawa powinien stanowić spójną całość, a normy prawne powinny odpowiadać zasadom przyjętym w tym systemie. Z tego powodu istniejące w aktualnym stanie prawnym odesłania do norm technicznych, które sformułowano w sposób wyłączny (ang. *exclusive references*), pozostają niezgodne z polskim systemem prawa oraz zasadą dobrowolności. Aktualnie odesłania takie należy interpretować

<sup>159</sup> Zob. wyrok NSA z 27 III 2019 r., sygn. akt II OSK 1214/17, LEX nr 2651012.

<sup>160</sup> Chociaż u.n. 2002 stanowi *lex generalis* w zakresie normalizacji, ponieważ reguluje w sposób ogólny podstawowe cele oraz zasady normalizacji (a także jej organizację i finansowanie), zgodnie jednak z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, należy ją traktować jako *lex specialis* w stosunku do przepisów aktów normatywnych, które odsyłają do norm technicznych. Ustawa ta, wprowadzająca zasadę dobrowolności stosowania norm technicznych bez jakichkolwiek wyjątków, uchyla niejako odesłania do norm technicznych, które sformułowano w sposób wyłączny (*exclusive references*), a *de facto* nakazuje interpretować takie odesłania zgodnie z tą zasadą.

nie jako obowiązek stosowania określonej normy technicznej (norm technicznych), lecz jedynie jako zalecenie (rekomendację) zastosowania powołanej w przepisie prawa normy technicznej. Zastosowanie wskazanej normy stanowi zatem jedną z możliwości spełnienia wymagań przepisów prawa. Podmiot obowiązku prawnego może jednak zastosować inną normę techniczną lub inną specyfikację techniczną o równorzędnym lub wyższym poziomie bezpieczeństwa (aspekt bezpieczeństwa to zasadnicza przesłanka formułowania odesłań do norm technicznych w przepisach prawa)<sup>161</sup>.

Ze wskazanych powyżej przyczyn, dla przejrzystości oraz spójności systemu prawa, koncepcja obowiązku stosowania powołanych norm technicznych wymagałaby zmiany u.n. 2002, która dopuściłaby taki wyjątek. Legalność obowiązku stosowania normy technicznej powołanej w przepisie prawa w sposób wyłączny może zaistnieć dopiero

---

<sup>161</sup> Zagadnienie to jest jednak wysoce kłopotliwe, w szczególności w przypadku, gdy powołanie się na normę techniczną zastępuje w całości szczegółowe postanowienie przepisu prawa (czego liczne przykłady istnieją w polskim prawie). Np. § 133 ust. 3 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) stanowi, że instalacja ogrzewcza wodna powinna być zabezpieczona przed nadmiernym wzrostem ciśnienia i temperatury, zgodnie z wymaganiami Polskich Norm dotyczących zabezpieczeń. W załączniku nr 1 do Rozporządzenia znajdują się cztery odesłania wyłączne do tego przepisu ze wskazaniem czterech konkretnych numerów oraz wydań Polskich Norm. Np. znajduje się tam powołanie na PN-B-02414:1999 o następującym tytule normy (a zarazem zakresie powołania normy): „Ogrzewnictwo i ciepłownictwo – Zabezpieczenie instalacji ogrzewań wodnych systemu zamkniętego z naczyniami w zbiorczymi przeponowymi – Wymagania”. Wskazana norma techniczna zawiera konkretne wymagania, które w żaden sposób nie są określone w przepisie prawa. W normie tej znajdziemy m.in. wymagania dotyczące: z jakich elementów powinno składać się urządzenie zabezpieczające instalację ogrzewania wodnego; rodzajów zaworów bezpieczeństwa, którymi należy wyposażać kocioł; określenia wewnętrznej średnicy króćca dopływowego zaworu bezpieczeństwa (w tym odpowiedni wzór); określenia miejsc umieszczania zaworów bezpieczeństwa; wskazania innych norm, z którymi powinna zostać zapewniona zgodność (np. normy technicznej do odprowadzania wody z zaworu bezpieczeństwa) czy określenia, jak powinien być nastawiony zawór bezpieczeństwa. W takiej sytuacji podmiot obowiązku prawnego nie jest w stanie ocenić poziomu bezpieczeństwa danego wymagania bez znajomości danej normy technicznej, do której odsyła przepis prawa. Natomiast okoliczności takie są łagodniejsze w unijnym prawodawstwie technicznym, gdzie zasadniczy poziom bezpieczeństwa odzwierciedlony jest w unijnych przepisach technicznych, a szczegółowe rozwiązania techniczne, w tym stosowanie norm technicznych, pozostają w gestii podmiotu obowiązku prawnego. Chociaż również w tym przypadku podmiot obowiązku prawnego, który chce zapoznać się z poziomem bezpieczeństwa odzwierciedlonym w danej normie zharmonizowanej, jest postawiony przed koniecznością zakupu danej normy technicznej.

po wyraźnym dopuszczeniu takiego wyjątku w ustawie o normalizacji. Jeżeli legislatorzy nadal chcą korzystać z odesłań wyłącznych do przepisów prawa (zgodnie z ich definicyjną funkcją), zmiana ta jest niezbędna. Wymagałaby ona również odpowiedniego dostosowania systemu normalizacji do zasad związanych z konstytucyjnymi źródłami prawa, w tym z bezpłatnym dostępem do norm technicznych podmiotów obowiązku prawnego.

### 4.3. Unijne prawodawstwo harmonizacyjne

Podkreślenia wymaga również istnienie w polskim porządku prawnym określonego rodzaju norm technicznych w postaci norm zharmonizowanych, które posiadają jednak zupełnie odmienny charakter prawny związany z instytucją domniemania zgodności. *Nota bene* u.n. 2002 w żaden sposób o nich nie traktuje. W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej, gdzie jedną z zasad funkcjonowania wspólnoty europejskiej jest swobodny oraz jednolity rynek, w Polsce obowiązuje tzw. unijne prawodawstwo harmonizacyjne, które określa jednolite oraz zasadnicze wymagania dla określonego rodzaju wyrobów, np. maszyn, urządzeń ciśnieniowych, sprzętu medycznego czy wyrobów budowlanych. Zasadą tego systemu jest to, że określone produkty muszą spełniać wymagania techniczne określone w unijnych przepisach prawa, jednakże wymagania te mają charakter zasadniczy – ogólny. Natomiast szczegółowe rozwiązania techniczne zawarte są w normach zharmonizowanych. Mają one charakter dobrowolny, natomiast ich zastosowanie, jeżeli zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, pozwala skorzystać z tzw. domniemania zgodności z zasadniczymi wymaganiami określonymi w przepisach<sup>162</sup>. Unijne prawodawstwo harmonizacyjne, które zostało implementowane do polskiego porządku prawnego licznymi ustawami oraz rozporządzeniami (każda dyrektywa tzw. nowego podejścia musiała zostać implementowana do prawa polskiego), zawiera odesłania ogólne o charakterze wskazującym (ang. *indicative references*), tj. takie powołania się na normy, z których wynika, że jednym z możliwych sposobów spełnienia odpowiednich wymagań przepisu prawa jest osiągnięcie zgodności z normą (normami), na którą

<sup>162</sup> Normy te oraz związane z nimi domniemanie prawne wymagałyby odrębnego wyjaśnienia, na które ramy niniejszego artykułu nie pozwalają.

(na które) się powołano<sup>163</sup>. Powołania takie są zgodne z zasadą dobrowolności obowiązującą w Polsce, w Europie i na świecie. Zasadniczym aktem normatywnym unijnego prawodawstwa technicznego obowiązującym w Polsce jest ustawa o systemach oceny zgodności i nadzorze rynku<sup>164</sup>. Stanowi ona w art. 10 ust. 1, że domniemywa się, że wyrób spełnia określone wymagania, jeżeli jest zgodny z postanowieniami norm zharmonizowanych lub ich częściami<sup>165</sup>. Ponadto każda dyrektywa nowego podejścia oraz akty prawne je implementujące zawierają analogiczną regulację o możliwości stosowania norm zharmonizowanych oraz w zakresie domniemania prawnego związanego ze stosowaniem norm zharmonizowanych, do których odniesienie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Na przykład do Dyrektywy 2014/68/UE ustalającej wymagania dla urządzeń ciśnieniowych<sup>166</sup> opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 255 norm zharmonizowanych (według aktualnego wykazu ze strony internetowej PKN z 6 lutego 2026 r.)<sup>167</sup>.

Chociaż istniejące w unijnym prawodawstwie technicznym normy zharmonizowane stanowią jeden z nielicznych przykładów zgodności z polskim systemem prawa, w tym z zasadą dobrowolności stosowania norm technicznych, brakuje zauważenia tych norm w u.n. 2002. Czyny to jednak wyraźnie prawodawca europejski.

---

<sup>163</sup> Jest to definicja zaczerpnięta z normy technicznej PN-EN 45020:2009 (patrz pkt 11.3.2) traktującej o terminologii w zakresie normalizacji, która stanowi wprowadzenie Przewodnika ISO/IEC 2:2004 dotyczącego terminologii na poziomie międzynarodowym.

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 13 IV 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 568).

<sup>165</sup> Analogiczna regulacja istnieje w Ustawie z dnia 30 VIII 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 215). Ustawa ta dotyczy np. maszyn.

<sup>166</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/68/UE z dnia 15 V 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (Dz. Urz. UE L Nr 189 z dnia 27 VI 2014 r., s. 164–259) jest implementowana ustawą o systemach oceny zgodności z 2016 r. oraz Rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 VII 2016 r. w sprawie wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 211).

<sup>167</sup> Por. [https://pkn.pl/sites/default/files/sites/default/files/imce/files/dyrektywy/2014\\_68\\_UE.pdf](https://pkn.pl/sites/default/files/sites/default/files/imce/files/dyrektywy/2014_68_UE.pdf) (dostęp: 23 II 2026).

#### 4.4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej (1025/2012)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej zawiera w art. 2 pkt 1 definicję normy technicznej („normy”), stanowiąc, że oznacza ona m.in. specyfikację techniczną, z którą zgodność nie jest obowiązkowa<sup>168</sup>. Przy czym norma musi stanowić jedną z następujących norm: międzynarodową, europejską, zharmonizowaną albo krajową. W rozumieniu regulacji unijnej norma krajowa oznacza normę przyjętą przez krajową jednostkę normalizacyjną, czyli np. Polską Normę zatwierdzoną przez Polski Komitet Normalizacyjny. Wskazany przepis ukazuje zatem istotną korelację pomiędzy zasadą dobrowolności ustanowioną w unijnym porządku prawnym oraz w polskiej ustawie o normalizacji z 2002 r.

Ponadto, do zasady dobrowolności stosowania norm technicznych prawodawca unijny odnosi się już w dwóch pierwszych motywach preambuły do Rozporządzenia. W motywie pierwszym wskazuje, że głównym celem normalizacji jest określenie dobrowolnych specyfikacji technicznych lub jakościowych, którym mogą odpowiadać obecne lub przyszłe produkty, procesy produkcji lub usługi. Natomiast w motywie drugim uzasadnienia stanowi m.in., że normalizacja europejska jest organizowana na podstawie zasad uznanych przez Światową Organizację Handlu w dziedzinie normalizacji, w tym zasady dobrowolności stosowania, oraz zalicza ją do tzw. podstawowych zasad normalizacji. W dosłownym tłumaczeniu wersji angielskiej Rozporządzenia zasada dobrowolności stanowi jedną z zasad założycielskich normalizacji (ang. *the founding principles*).

Do zasady dobrowolności odniosło się również w swoich oficjalnych dokumentach wiele organów Unii Europejskiej. Wydany przez Komisję Europejską tzw. *Blue Guide* dotyczący wdrażania unijnych przepisów dotyczących produktów<sup>169</sup> stanowi, że stosowanie norm

<sup>168</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 X 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE (Dz. Urz. UE L Nr 316 z dnia 14 XI 2012 r., s. 12–33).

<sup>169</sup> Zawiadomienie Komisji Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2016 (Dz. Urz. UE C Nr 272 z dnia 26 VII 2016 r., s. 1–149).

zharmonizowanych lub innych norm technicznych pozostaje dobrowolne, a producent zawsze może zastosować inne specyfikacje techniczne, aby spełnić wymagania dla produktów, oraz zalicza tę zasadę do jednej z technik legislacyjnych tzw. nowego podejścia przyjętego Rezolucją Rady Wspólnot Europejskich dnia 7 maja 1985 r. w sprawie harmonizacji technicznej i norm<sup>170</sup>, która była logicznym następstwem legislacyjnym sprawy *Cassis de Dijon*<sup>171</sup>. Podobne stanowisko Rada przyjęła w kolejnej rezolucji z dnia 28 października 1999 r. w sprawie roli normalizacji w Europie<sup>172</sup>. Inny istotny dokument europejski traktujący w sposób istotny o zasadzie dobrowolności norm technicznych to Przewodnik po normalizacji europejskiej wspierającej prawodawstwo i strategię polityczne Unii Część I, przyjęty przez Komisję Europejską 27 października 2015 r.<sup>173</sup> Akt ten stanowi, że polityka Komisji Europejskiej ma na celu promowanie dobrowolnego stosowania norm i unikanie obowiązkowych odniesień do norm w prawodawstwie Unii. Dokument ten zawiera również załącznik I pt. Kontekst, który w pkt 1. wyjaśnia w sposób wszechstronny znaczenie dobrowolnej normalizacji dla społeczeństwa.

Wskazane wyżej dokumenty bardzo często odnoszą się w swoich uzasadnieniach do Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu Światowej Organizacji Handlu.

---

<sup>170</sup> Rezolucja Rady Wspólnot Europejskich z dnia 7 V 1985 r. w sprawie harmonizacji technicznej i norm (Dz. Urz. UE C Nr 136 z dnia 7 V 1985 r., s. 1).

<sup>171</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 II 1979 r. *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, sprawa 120/78, [https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05\\_00.html](https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05_00.html) (dostęp: 23 II 2026).

<sup>172</sup> Rezolucja Rady Unii Europejskiej z dnia 28 X 1999 r. w sprawie roli normalizacji w Europie (Dz. Urz. UE C Nr 141 z dnia 19 V 2000 r., s. 1).

<sup>173</sup> Dokument roboczy służb Komisji. Przewodnik po normalizacji europejskiej wspierającej prawodawstwo i strategię polityczne Unii. Część I. Rola wniosków o normalizację przedkładanych przez Komisję europejskim organizacjom normalizującym, Bruksela, dnia 27 X 2015 r. SWD(2015) 205 final, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/13507/attachments/1/translations/pl/renditions/native> (dostęp: 23 II 2026).

#### 4.5. Porozumienie z dnia 15 kwietnia 1994 r. w sprawie barier technicznych w handlu

Porozumienie z dnia 15 kwietnia 1994 r. w sprawie barier technicznych w handlu (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT*)<sup>174</sup> stanowi załącznik do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu sporządzonego w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. oraz ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską w 1995 r.<sup>175</sup>

Jako jeden ze sposobów usuwania lub zmniejszania barier technicznych w handlu TBT wprowadza zasadę opierania się na międzynarodowych normach technicznych w prawie krajowym Członków Porozumienia.

TBT zawiera m.in. Załącznik 1 określający terminy oraz definicje. Według TBT norma techniczna („norma”) oznacza m.in. dokument, z którym zgodność nie jest obowiązująca. Załącznik zawiera również uwagę wyjaśniającą do definicji normy, wskazując, że normy definiuje się jako dobrowolne, a przepisy techniczne – jako obowiązujące dokumenty.

Zasada dobrowolności stosowania norm technicznych została zatem wyraźnie sformułowana również na poziomie prawa międzynarodowego.

### Podsumowanie

Charakter prawny norm technicznych, w szczególności Polskiej Normy, przeszedł w najnowszej historii Polski cztery zasadnicze zmiany: od systemu dobrowolnego neutralnego w II Rzeczpospolitej Polskiej do systemu zasadniczo obligatoryjnego w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej oraz od systemu częściowo dobrowolnego u początków III Rzeczpospolitej Polskiej do systemu całkowicie dobrowolnego w XXI wieku. Zmiany te powodowane były istniejącym oraz rozwijającym się

<sup>174</sup> Porozumienie z dnia 15 IV 1994 r. w sprawie barier technicznych w handlu (Dz. Urz. UE L Nr 336 z dnia 23 XII 1994 r., s. 86–99).

<sup>175</sup> Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 IV 1994 r. (Dz.U. 1995 Nr 98, poz. 483); Oświadczenie rządowe z dnia 31 VII 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu dnia 15 IV 1994 r. (Dz.U. 1995 Nr 98, poz. 484).

w danym czasie ustrojem społeczno-ekonomicznym. Model dobrowolny jest charakterystyczny dla gospodarki wolnorynkowej, w przeciwieństwie do modelu obligatoryjnego panującego w gospodarce centralnie planowanej.

Początkowo normy techniczne miały charakter dobrowolny, ponieważ prawo w żaden sposób nie odnosiło się do ich statusu prawnego. Historycznie zatem dobrowolność norm wynikała z braku przepisów prawa ustalających ich charakter prawny (jako dobrowolne lub obligatoryjne) lub z braku przepisów do nich odsyłających (mogących powodować ich obligatoryjny charakter). Idealny tego przykład istniał w okresie II RP, gdzie prawodawca pomijał określenie norm technicznych jako obowiązkowe albo dobrowolne. Normy techniczne były dobrowolne, ponieważ system normalizacji od początku swego istnienia stanowił system odrębny oraz samoistny w stosunku do systemu prawa, a zatem indyferentny prawnie. Natomiast pojęcia dobrowolności lub obligatoryjności norm technicznych ukształtowały się w późniejszym okresie historycznym, kiedy prawo zaczęło odsyłać do norm technicznych. Pojęcie obowiązkowych (obowiązujących) norm technicznych pojawiło się dopiero w PRL. Natomiast pojęcie dobrowolności zostało wprowadzone w III RP po wyjściu Polski z systemu socjalistycznego charakteryzującego się ponad 50-letnim okresem obligatoryjności norm technicznych. Z powodu zmiany systemu polityczno-gospodarczego ustawa o normalizacji z 1993 r. musiała wyraźnie odróżnić normy techniczne dobrowolne od norm technicznych obowiązkowych, a ustawa o normalizacji z 2002 r., powracająca całkowicie do genezy dobrowolności norm technicznych, musiała wyraźnie zaznaczyć, że stosowanie norm technicznych jest dobrowolne.

Decydujący wpływ na aktualny kształt polskiej normalizacji wywarły normalizacja europejska oraz międzynarodowa. Współcześnie w normalizacji panuje zasada dobrowolności stosowania norm technicznych, która została ukonstytuowana w aktach normatywnych na poziomie krajowym, unijnym oraz międzynarodowym. Zgodnie z tą zasadą pozostają odesłania wskazujące na normy techniczne (ang. *indicative references to standards*), tj. powołania, z których wynika, że jednym z możliwych sposobów spełnienia odpowiednich wymagań przepisu prawa jest osiągnięcie zgodności z normami technicznymi, na które się powołano. Właściwy przykład takich odesłań stanowią normy zharmonizowane stanowiące szczegółowe rozwiązania techniczne w unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym.

Ustawa o normalizacji w obecnym kształcie nie zawiera jakiegokolwiek delegacji do ustanawiania obowiązku stosowania norm technicznych – ani na poziomie rozporządzenia, ani na poziomie ustawy. Ustawa o normalizacji stanowi regulację najistotniejszą w zakresie swojej materii, dlatego jako *lex specialis* powinna uchylać jakąkolwiek regulację odmienną, również przyjętą na poziomie innej ustawy. Stanowisko to uwzględnia reguły wykładni systemowej zakładające, że system prawa powinien stanowić spójną całość, a normy prawne powinny odpowiadać zasadom przyjętym w tym systemie. Z tego powodu istniejące w aktualnym stanie prawnym odesłania do norm technicznych, które sformułowano w sposób wyłączny (ang. *exclusive references to standards*), tj. powołania, z których wynika, że jedynym sposobem spełnienia odpowiednich wymagań danego przepisu prawa jest osiągnięcie zgodności z normami technicznymi, na które się powołano, pozostają niezgodne z polskim systemem prawa oraz z zasadą dobrowolności. Aktualnie odesłania takie należy interpretować nie jako obowiązek stosowania określonej normy technicznej, lecz jedynie jako zalecenie (rekomendację) zastosowania powołanej w przepisie prawa normy technicznej. Zastosowanie wskazanej normy stanowi zatem jedną z możliwości spełnienia wymagań przepisów prawa. Podmiot obowiązku prawnego może jednak zastosować inną normę techniczną lub inną specyfikację techniczną o równorzędnym lub wyższym poziomie bezpieczeństwa (aspekt bezpieczeństwa to zasadnicza przesłanka formułowania odesłań do norm technicznych w przepisach prawa).

Ze wskazanych powyżej przyczyn, dla przejrzystości oraz spójności systemu prawa, koncepcja obowiązku stosowania powołanych norm technicznych wymagałaby zmiany ustawy o normalizacji z 2002 r., która dopuściłaby taki wyjątek. Legalność obowiązku stosowania normy technicznej powołanej w przepisie prawa w sposób wyłączny może zaistnieć dopiero po wyraźnym dopuszczeniu takiego wyjątku w ustawie o normalizacji. Jeżeli legislatorzy nadal chcą korzystać z odesłań wyłącznych do przepisów prawa (zgodnie z ich definicyjną funkcją), zmiana ta jest niezbędna. Wymagałaby ona również odpowiedniego dostosowania systemu normalizacji do zasad związanych z konstytucyjnymi źródłami prawa, w tym z bezpłatnym dostępem do norm technicznych podmiotów obowiązku prawnego.

Natomiast optymalną alternatywę dla powołań wyłącznych stanowi model unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego, który ustanawia

zasadnicze wymagania techniczno-prawne, szczegółowe wymagania techniczne pozostawiając w gestii dobrowolnego systemu normalizacji. Model ten jest zgodny z zasadą dobrowolności, sprzyja innowacjom, likwiduje bariery techniczne oraz stymuluje rozwój gospodarki, nie rezygnując z bezpieczeństwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Fischer B., *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.
- Krawczyk M., „Nieorganizowane” prawo administracyjne na tle norm wiedzy i norm technicznych, w: *Nieorganizowane źródła prawa administracyjnego*, pod red. J. Supernata, Warszawa 2022, s. 105–117.
- Polskie Normy mają sto lat*, „Dozór Techniczny” 2024, nr 3, s. 26–27.
- Rogalski A., *Normalizacja wyrobów przemysłowych w Polsce i za granicą*, „Przegląd Techniczny” 1925, nr 2/4, s. 214–216.
- Saganek P., *Dyrektywy nowego podejścia a problem dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2, s. 39–58.
- „Wiadomości PKN Normalizacja” 2014, nr 1.

## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Krzysztof Księżki\*

### Inicjatywa lokalna jako jedna z prawnych form partycypacji społecznej na przykładzie Miasta Lublin

#### Local Initiative as One of the Legal Forms of Social Participation – The Example of the City of Lublin

**Abstract.** This article discusses the institution of local initiatives as a specific, legally regulated form of social participation in Poland, with particular emphasis on their operation in the city of Lublin. The aim of the study is to analyse the normative structure of this institution, assess its importance in the public governance system, and verify its practical application at the local government level in Lublin.

The author uses a dogmatic legal approach, analysing the provisions of the Act on Public Benefit Activities and Volunteering, as well as local law, case law, and legal scholarship. This is complemented by an empirical analysis based on data on local initiatives in Lublin, including the number of submitted applications, their effectiveness, and budgetary and organizational conditions.

The article demonstrates that local initiatives have a hybrid legal nature, combining elements of administrative and civil law, and constitute an instrument for implementing the principle of subsidiarity and developing civil society. At the same time, it identifies numerous barriers limiting their practical application, such as legislative shortcomings, low social participation, and the limited involvement of local government units. The case study of Lublin confirms the marginal importance of this institution in practice, which leads to the conclusion that local initiatives have untapped potential as a tool for social participation.

**Keywords:** local initiative – social participation – civil society – local government – residents of a local government unit

---

\* HESPEROS Foundation in Lublin, Poland | Fundacja HESPEROS w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7892-2107>, e-mail: [krzysztofandrzejksieski@gmail.com](mailto:krzysztofandrzejksieski@gmail.com).

## Wprowadzenie

Instytucja inicjatywy lokalnej, uregulowana w rozdziale 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 19b–19h)<sup>1</sup>, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego nowelizacją w 2010 roku. Stanowi ona szczególną formę współdziałania mieszkańców z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji niektórych zadań publicznych. Jej konstrukcja normatywna ma charakter hybrydowy, łączący elementy prawa administracyjnego (na etapie wniosku) oraz cywilnego (na etapie realizacji), co pozwala na elastyczne angażowanie zasobów obywatelskich w proces zaspokajania potrzeb publicznych. Ustawa sytuje umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej jako jedną z potencjalnie kluczowych form współpracy organów administracji publicznej z sektorem pozarządowym i obywatelskim, jednak jej funkcjonowanie w polskim porządku prawnym wskazuje, że nie jest aż tak popularna, jak na przykład realizacja zadań publicznych w trybie ich zlecenia przez jednostki samorządu terytorialnego.

Nowelizacja ustawy z 2010 r. była pierwszą tak poważną nowelizacją tego aktu prawnego, powstała w wyniku analizy pierwszych lat jego funkcjonowania w Polsce. W pracach nad projektem ustawy uczestniczyła Rada Działalności Pożytku Publicznego pierwszej i drugiej kadencji. W przygotowanej nowelizacji zostały wzięte pod uwagę także poglądy doktryny oraz orzecznictwo sądowe, w tym Sądu Najwyższego oraz sądów rejestrowych<sup>2</sup>.

Inicjatywa lokalna stanowi zaawansowaną formę partycypacji społecznej, w której mieszkańcy razem i na równi z samorządem podejmują się realizacji zadań publicznych. W przyjętej formule wykonywania inicjatywy lokalnej należy dopatrywać się wzmocnienia konstytucyjnej zasady pomocniczości poprzez wspieranie aktywności obywateli, a także idei społeczeństwa obywatelskiego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1338), dalej „ustawa”.

<sup>2</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 16 II 2009 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych (Druk nr 1727), s. 1.

<sup>3</sup> M. Serowaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: *Prawo naszych sąsiadów, tom I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*, pod red. W. Skrzydły, W. Szapowała, K. Eckardta, P. Steciuka, Rzeszów 2013, s. 264.

Inicjatywa lokalna została wprowadzona do ustawy, aby służyć pobudzeniu działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych. W lokalnych społecznościach można wyróżnić grupy liderów, jednostek aktywnych, które za cel stawiają sobie poprawę warunków życia w miejscu zamieszkania lub zaspokojenie bieżących potrzeb społeczności. Najczęstszą przyczyną ograniczającą ich aktywność obywatelską był brak adekwatnej formy prawnej do prowadzenia tego typu działalności. Forma prawna fundacji czy stowarzyszenia ma charakter trwały, a prowadzenie tego typu organizacji wymaga zwykle specjalistycznej wiedzy księgowej oraz prawniczej. Natomiast inicjatywy lokalnych liderów zazwyczaj mają charakter spontaniczny i okresowy. Członkowie społeczności lokalnych organizują się przede wszystkim dla wykonania inicjatyw o charakterze zadaniowym, opierających się na wkładzie pracy, dla których dotychczasowe formy są zbyt złożone. Z samej istoty inicjatywy lokalnej rozmaite wymogi formalne mogłyby osłabić motywację do jej podjęcia, a w skrajnych przypadkach spowodować całkowite zaniechanie. Dlatego też instytucja ta zawiera minimalne wymogi wobec podmiotu, który może zainicjować realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej<sup>4</sup>.

## 1. Definicja inicjatywy lokalnej

Ustawa zawiera definicję legalną inicjatywy lokalnej. Zgodnie z nią inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej<sup>5</sup>.

Nazwa instytucji „inicjatywa lokalna” może sugerować, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mogą być stroną inicjatywy lokalnej<sup>6</sup>. Gmina i powiat to struktury, które tworzą wspólnotę lokalną, natomiast województwo samorządowe tworzy wspólnotę regionalną. Natomiast z definicji inicjatywy lokalnej wynika, że jest ona realizowana na rzecz społeczności lokalnej. Jednak należy uznać, że stroną może być każda jednostka samorządu terytorialnego: gmina, powiat czy województwo samorządowe, ponieważ wspólnota regionalna to

<sup>4</sup> Ibidem, s. 4–6.

<sup>5</sup> Art. 2. pkt 4 ustawy.

<sup>6</sup> W projekcie początkowo przewidywano, że stroną inicjatywy lokalnej może być wyłącznie gmina.

zbiór wspólnot lokalnych. Województwo samorządowe również może realizować niektóre zadania publiczne, niekoniecznie w skali województwa, ale na terenie jednej lub kilku wspólnot lokalnych, tak zresztą często się dzieje. Ograniczeniem są określone ustawowo kompetencje wojewódzkiego samorządu terytorialnego.

Praktyka stosowania inicjatywy lokalnej w polskich samorządach terytorialnych pokazuje jednak wyraźnie, że inicjatywa lokalna jest najczęściej wykorzystywana na szczeblu będącym najbliższym mieszkańców, czyli w gminie, gdzie więzi między jednostką a mieszkańcami są najmocniejsze<sup>7</sup>.

Zgodnie z art. 19b ust. 1 ustawy mieszkańcy<sup>8</sup> mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do właściwej jednostki samorządu terytorialnego, której terytorium zamieszkują. Nie muszą to być osoby pełnoletnie, ponieważ ustawa tego nie wymaga<sup>9</sup>. Mieszkańcy mogą złożyć wniosek bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 ustawy<sup>10</sup>. Wniosek ten ma charakter wniosku w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, co oznacza, że podlega obowiązkowi roz-

---

<sup>7</sup> K. Rzczkowska, *Nowa forma współpracy społeczeństwa z samorządem terytorialnym – kilka uwag o realizacji inicjatywy lokalnej*, w: *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, pod red. U. Szymańskiej, P. Majera, M. Falej, Olsztyn 2016, s. 110.

<sup>8</sup> W praktyce przyjmuje się, że co najmniej dwie osoby mogą złożyć taki wniosek. Z wnioskiem takim mieszkańcy mogą wystąpić jako grupa nieformalna lub za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej, zob. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 112.

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 15 XII 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11, LEX nr 1117012.

<sup>10</sup> Pod pojęciem organizacji pozarządowych na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto podmioty wymienione w art. 3 ustawy, tj. stowarzyszenia, fundacje, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne oraz spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 VI 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2022, poz. 1599 i 2185), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1691).

patrzenia przez organ administracji publicznej<sup>12</sup>. Nie kreuje on jednak po stronie wnioskodawcy roszczenia o jego uwzględnienie.

Wniosek o realizację inicjatywy lokalnej jest niezbędny do realizacji inicjatywy lokalnej i musi poprzedzać zawarcie umowy między jednostką samorządu terytorialnego a mieszkańcami. Jego brak może wpływać na nieważność takiej umowy<sup>13</sup>.

## 2. Przedmiot inicjatywy lokalnej

Zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej został określony enumeratywnie i obejmuje dość szerokie spektrum zadań publicznych mieszczących się w sferach działalności pożytku publicznego<sup>14</sup>. Przedmiotem inicjatywy lokalnej może być:

- a. działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmująca w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków oraz obiektów małej architektury<sup>15</sup>;
- b. działalność charytatywna;
- c. podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- d. działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- e. działalność w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- f. działalność w zakresie promocji i organizacji wolontariatu;

---

<sup>12</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020, s. 18–20.

<sup>13</sup> M. Chlipała, *Regulacje prawne dotyczące inicjatywy lokalnej jako formy realizacji zadań publicznych. 2. Unormowania prawne w zakresie inicjatywy lokalnej. 2.3. Umowa o wykonywanie inicjatywy lokalnej*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J.P. Suwaja, J. Zimmermanna, LEX/el. 2013.

<sup>14</sup> D. Fleszer, *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 44.

<sup>15</sup> Projektodawcy, wprowadzając do ustawodawstwa instytucję inicjatywy lokalnej, uważali, że w szczególności będzie ona służyła projektom o charakterze inwestycyjnym, takim jak remonty, budowy lub przebudowy. Jak pokazuje praktyka, takich projektów jest rzeczywiście najwięcej.

- g. działalność w zakresie edukacji, oświaty i wychowania;
- h. działalność w zakresie kultury fizycznej (wspieranie i upowszechnianie) i turystyki;
- i. działalność w zakresie ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach<sup>16</sup>;
- j. działalność w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- k. działalność w zakresie rewitalizacji<sup>17</sup>.

W miejscu określenia przedmiotowego inicjatywy lokalnej ujawniają się błędy w sztuce legislacji, jakie towarzyszą ustawie. Błędem jest pośrednie wskazywanie niektórych obszarów przedmiotowych, zamiast uczynić to wprost, jak to ma miejsce w przypadku np. art. 19b ust. 1 pkt 2. W punktach 6 i 7 tego przepisu napisano odpowiednio: działalność w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działalność w zakresie rewitalizacji – o których mowa w odpowiednim miejscu art. 4 ustawy. Z kolei w tym odesłaniu czytamy: działalność w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działalność w zakresie rewitalizacji, czyli to samo. Dlaczego więc ustawodawca nie wskazał tych obszarów w sposób taki sam, jak w 19b ust. 1 pkt 2? Nie sposób stwierdzić.

Pomimo znacznej rozpiętości tych kategorii powyższy katalog nie ma charakteru otwartego, co wskazuje na zamiar ustawodawcy, by ograniczyć stosowanie tej instytucji do określonych obszarów działalności publicznej, mających szczególne znaczenie dla wspólnot samorządowych.

Takie wybiórcze potraktowanie sfer działalności pożytku publicznego, spośród których niektóre znajdują uznanie w oczach ustawodawcy, a inne nie, wydaje się wątpliwe i trudno znaleźć uzasadnienie takiego zróżnicowania. Dlaczego takie sfery, jak nauka, działalność na rzecz dzieci i seniorów, poradnictwo obywatelskie czy krajoznawstwo zostały wykluczone ze zbioru sfer działalności, w ramach których można realizować inicjatywę lokalną? To nielogiczne, jak również wątpliwe z punktu widzenia sztuki legislacji, a także *ratio legis* nowelizacji. Wszak to i tak jednostka samorządu terytorialnego podejmie władczą decyzję w zakresie wyrażenia zgody na inicjatywę lokalną i związanie się

---

<sup>16</sup> Sfera działalności pożytku publicznego odpowiadająca tej dziedzinie to zadania w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; trudno zrozumieć, dlaczego ustawodawca nie użył już istniejącego obszaru tematycznego, lecz wprowadził inny. Wprowadza to wątpliwości, czy zbiór zadań ekologicznych z art. 4 ustawy pokrywa się ze zbiorem z art. 19b.

<sup>17</sup> Art. 19b ust.1 ustawy.

z mieszkańcami umową. Jest w tym ograniczona zakresem swoich kompetencji jako władza lokalna wyrażonych w ustawach samorządowych<sup>18</sup>. Takie więc ograniczenie ustawowe zakresu przedmiotowego inicjatywy lokalnej jest zbyteczne i błędne.

Przedmiotem inicjatywy lokalnej powinna być (*de lege ferenda*) wszelka działalność w sferze pożytku publicznego, określona w art. 4 ustawy, tym bardziej że normy nie wprowadzają hierarchii poszczególnych kategorii działalności. Byłoby to logiczne. Wystarczyłoby w art. 19b ust. 1 ustawy po wyrażeniu „w zakresie” usunąć pozostałą część tego artykułu, a w jej miejsce wpisać: „określonych w art. 4 ustawy”. Liczba mnoga nie jest tu przypadkiem, aby nie było wątpliwości, że w ramach jednej inicjatywy lokalnej można realizować zadania publiczne niemieszczące się w jednym obszarze, np. budowa przedszkola (obszary: rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, działalność na rzecz dzieci, działalność edukacyjna i wychowawcza).

### 3. Procedura w sprawie inicjatywy lokalnej

Środkiem do osiągnięcia celu inicjatywy lokalnej jest umowa zawierana między reprezentantami danej społeczności a władzami samorządowymi. Procedura realizacji inicjatywy lokalnej rozpoczyna się od złożenia wniosku przez mieszkańców do organu wykonawczego właściwej jednostki samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Następnie złożony wniosek jest przez ten organ oceniany.

Kryteria oceny wynikają z odpowiedniej uchwały organu stanowiącego tejże jednostki samorządu terytorialnego, którymi organ wykonawczy ma obowiązek się posługiwać<sup>20</sup>. Uchwała organu stanowiącego ma charakter normatywny, zewnętrzny, generalny i abstrakcyjny<sup>21</sup>. Kryteria te powinny w szczególności uwzględniać wkład pracy społecznej wnioskodawców, co podkreśla partycypacyjny i współtwórczy charakter tej instytucji<sup>22</sup>. Rada, określając kryteria oceny wniosków

<sup>18</sup> Zob. art. 6 i 7 Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1153, ze zm.), art. 4 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1684, ze zm.), art. 11 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 581, ze zm.).

<sup>19</sup> Art. 19b ustawy.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Opolu z 29 XI 2012 r., sygn. akt II SA/Op 452/12, LEX nr 1234445.

<sup>22</sup> Art. 19c ust. 1 ustawy.

o realizację zadania publicznego, powinna zatem uczynić to w sposób wyczerpujący, jednoznaczny, klarowny i kompleksowy, tak aby nie było wątpliwości, według jakich przesłanek organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje wyboru wniosku o realizację zadania publicznego. Powinna też uczynić to w sposób szczegółowy, co przejawia się w przyporządkowywaniu im określonej liczby punktów<sup>23</sup>. Organ ocenia przy tym, na ile wniosek jest celowy z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej<sup>24</sup>. Na tym etapie ujawnia się istotny element uznania administracyjnego, ograniczonego jednak normatywnie przez obowiązek stosowania określonych kryteriów oraz zasadę racjonalnego działania w interesie publicznym, a więc przede wszystkim o zasadę legalności<sup>25</sup>.

#### 4. Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej

Po rozpatrzeniu wniosku i wydaniu pozytywnej decyzji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dochodzi do zawarcia umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, która ma charakter cywilnoprawny i jest zawierana na czas określony<sup>26</sup>. W zakresie nieuregulowanym w ustawie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego, co potwierdza prywatnoprawny wymiar relacji powstającej na etapie realizacji zadania<sup>27</sup>.

Ustawa nie określa także konsekwencji niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o realizację inicjatywy. Brakuje ponadto podstaw do określenia ich w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 19h zastosowanie w tej materii będą miały przepisy tytułu VII Kodeksu cywilnego – „Wykonanie zobowiązań i skutki ich niewykonania”<sup>28</sup>.

W przypadku konfliktu między stronami organ nie może wydać decyzji administracyjnej rozstrzygającej spór. Musi zwrócić się w celu

---

<sup>23</sup> D. Fleszer, *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 80.

<sup>24</sup> Art. 19c ust. 2 ustawy.

<sup>25</sup> P. Artymoniek, *Kontrola decyzji uznaniowych sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2015, nr 3, s. 72–75.

<sup>26</sup> Art. 19d ustawy.

<sup>27</sup> Art. 19h ustawy.

<sup>28</sup> J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 204.

rozstrzygnięcia sporu do właściwego sądu cywilnego. Podobnie: druga strona umowy także może dochodzić swoich roszczeń wynikających z umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej przed właściwym sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.

Konstrukcja zobowiązań stron w ramach tej umowy opiera się na zasadzie współdziałania, przy czym szczególną rolę odgrywa wkład wnioskodawcy, który może przybrać formę pracy społecznej, świadczeń pieniężnych lub rzeczowych<sup>29</sup>. Świadczeniem rzeczowym może być na przykład dokumentacja budowlana wykonana na zlecenie mieszkańców, która posłuży do zrealizowania inwestycji, zakupione przez inicjatorów ławki do parku czy też nagrody w konkursie przeprowadzonym podczas lokalnego festynu<sup>30</sup>.

Jednocześnie jednostka samorządu terytorialnego może wspierać realizację inicjatywy poprzez udostępnienie niezbędnych rzeczy oraz współdziałać w opracowaniu dokumentacji, w tym harmonogramu i kosztorysu przedsięwzięcia<sup>31</sup>.

Jednostka samorządu terytorialnego nie przekazuje dotacji na rzecz drugiej strony umowy. Każda ze stron, realizując przypisane jej w umowie działania, zmierza do wykonania zadania publicznego, które jest wspólnym celem stron. Strony umowy samodzielnie rozporządzają środkami przeznaczonymi na wykonanie inicjatywy lokalnej. Wiążą je natomiast zobowiązania wynikające z umowy do wykonania poszczególnych działań, których suma składa się na wykonanie inicjatywy lokalnej oraz realizację zadania publicznego. Inicjatywa lokalna może przy tym być realizowana przy udziale jednostek pomocniczych, takich jak sołectwa czy dzielnice. Takie rozwiązanie jest związane z pełną realizacją zasady pomocniczości. W praktyce zarządzanie wykonaniem zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej przypada jednostce samorządu terytorialnego, strona społeczna pełni zwykle ważną, ale jednak bardziej pomocniczą funkcję, oczywiście w ramach przyjętych zobowiązań umownych.

Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej słusznie określana jest przez doktrynę jako umowa nienazwana<sup>32</sup>. Nie posiada ona bowiem

---

<sup>29</sup> Art. 19e ustawy.

<sup>30</sup> J. Blicharz, op. cit., s. 114.

<sup>31</sup> Art. 19f ustawy.

<sup>32</sup> D. Fleszer, *Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 10, s. 23–31.

szczegółowo opisanych praw i obowiązków stron w przepisach prawa o charakterze ustawowym.

Inicjatywa lokalna jako prawna instytucja wpisuje się w szerszy obraz współzarządzania publicznego (*governance*), gdzie tradycyjny model władczego wykonywania zadań publicznych przez administrację zostaje zastąpiony modelem współpracy i współodpowiedzialności. Realizuje to w szczególności zasadę pomocniczości, umożliwiając mieszkańcom bezpośrednio uczestnictwo w wykonywaniu zadań publicznych oraz wpływ na kształtowanie przestrzeni społecznej i infrastrukturalnej. Jednocześnie mechanizm ten przyczynia się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych, dzięki zaangażowaniu zasobów społecznych oraz wzrostowi akceptacji dla realizowanych przedsięwzięć.

Na tle innych form współpracy administracji z podmiotami społecznymi inicjatywa lokalna wykazuje istotne odrębności. W przeciwieństwie do zlecenia realizacji zadań publicznych nie opiera się na procedurze konkursowej ani na profesjonalnym charakterze wykonawcy, lecz na oddolnej aktywności mieszkańców, którzy inicjują proces realizacji zadania publicznego. Różni się od mechanizmów dotacyjnych, takich jak tzw. małe granty, gdyż kluczowym elementem nie jest transfer środków publicznych, lecz współudział w realizacji zadania. Wreszcie, w odróżnieniu od konsultacji społecznych, inicjatywa lokalna ma charakter sprawczy, prowadząc bezpośrednio do realizacji konkretnego przedsięwzięcia.

Inicjatywa lokalna stanowi nowoczesny instrument prawny o charakterze mieszanym, który instytucjonalizuje partycypację obywatelską w sferze wykonywania zadań publicznych. Jej konstrukcja odzwierciedla tendencje do decentralizacji funkcjonalnej oraz zwiększania roli społeczeństwa obywatelskiego w systemie administracji publicznej. Jednocześnie jej skuteczność uzależniona jest od aktywności mieszkańców oraz praktyki stosowania prawa przez organy samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie korzystania z przysługującego im uznania administracyjnego.

## 5. Inicjatywa lokalna w Lublinie

Jak już wspomniano, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację

zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W przypadku Lublina, który posiada status miasta na prawach powiatu, organem tym jest Rada Miasta Lublin. Stosowną uchwałę w powyższej sprawie podjęła 4 września 2014 r., a więc dość późno, bo po czterech latach od wejścia w życie ustawy<sup>33</sup>. Uchwała uchylała uchwałę nr 109/IX/94 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie zasad przygotowania, realizacji i dofinansowania inicjatyw lokalnych mieszkańców w zakresie infrastruktury technicznej z późniejszymi zmianami<sup>34</sup>. Uchwała ta weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Przedmiotowa uchwała została znowelizowana w 2021 r. Zmodyfikowano szczegółowe kryteria oceny wniosków, które obowiązują do dziś<sup>35</sup>.

Uchwała ta to krótki dokument składający się z 11 paragrafów, w części powtarzających unormowania ustawowe. Określa jednak tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Doprecyzowuje też ścieżkę proceduralną postępowania w sprawie inicjatywy lokalnej.

### 5.1. Wniosek o realizację inicjatywy lokalnej

Wniosek, o którym mowa w ustawie, składa się na formularzu, którego wzór został ustanowiony przez Prezydenta Miasta Lublin. Wzór ten jest zgodny z ustawą i pozwala na uporządkowanie wniosku i jest pomocny zarówno dla strony wnioskującej (łatwiej jest zawrzeć w nim wszystkie wymagane informacje i o żadnej nie zapomnieć), jak i dla strony urzędowej (która może łatwo zorientować się w treści wniosku). Wniosek zawiera następujące pozycje do uzupełnienia:

---

<sup>33</sup> Ustawowego obowiązku sporządzenia takiego dokumentu nie spełniło 13 miast na prawach powiatu, a w 42 miastach uchwała dotycząca inicjatywy lokalnej została podjęta w późniejszym terminie; zob. P. Pięta, *Praktyka funkcjonowania inicjatywy lokalnej w miastach na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 61.

<sup>34</sup> § 10 uchwały nr 1156/XLIII/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 4 IX 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2014 r., poz. 3136).

<sup>35</sup> Uchwała nr 879/XXVII/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 25 III 2021 r. zmieniająca uchwałę nr 1156/XLIII/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 4 września 2014 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2021 r., poz. 1655).

- a. dane wnioskodawców (imię, nazwisko, adres, numer tel., adres mail) wraz ze wskazaniem jednej osoby do kontaktu;
- b. opis zadania ze wskazaniem nazwy inicjatywy lokalnej, opisu celu oraz zakresu inicjatywy i lokalizacji inicjatywy w przypadku inwestycji;
- c. wnioskowany termin realizacji inicjatywy;
- d. tabelaryczne określenie szacunkowych kosztów realizacji inicjatywy, w tym wycenienie deklarowanego przez wnioskodawcę wkładu finansowego, rzeczowego lub wkładu pracy społecznej, jak również wkładu Miasta Lublin;
- e. opis wkładu rzeczowego wnioskodawców, jeśli jest deklarowany;
- f. opis wkładu pracy społecznej wnioskodawców wraz z ewentualnymi pisemnymi oświadczeniami mieszkańców potwierdzającymi ich zaangażowanie w realizację zadania, zawierający informację o łącznej liczbie osób zaangażowanych w inicjatywę, łączną liczbę zadeklarowanych godzin pracy społecznej (osobo/godzin) oraz opis deklarowanej pracy społecznej. Należy podać liczbę „osobogodzin”, czyli sumę godzin, które przepracują wszystkie zaangażowane osoby w ramach inicjatywy. Wartość godziny pracy społecznej należy określić w odniesieniu do ceny rynkowej za pracę o porównywalnym charakterze;
- g. szacowane koszty eksploatacji, o ile wystąpią, w wyniku realizacji zadania;
- h. opis stanu przygotowania lub realizacji zadania (np. czy powstała dokumentacja? czy są jakieś plany? czy dokonano wstępnych uzgodnień? czy podjęto prace przygotowawcze?);
- i. znaczenie wnioskowanego zadania dla społeczności lokalnej (do kogo adresowane jest zadanie, oszacowanie liczby odbiorców, jak realizacja wnioskowanego zadania wpłynie na życie społeczności lokalnej);
- j. podpisy wnioskodawców<sup>36</sup>.

Wniosek o inicjatywę lokalną składa się w Biurach Obsługi Mieszkańców Urzędu Miasta Lublin, których na terenie miasta jest obecnie siedem. Przed złożeniem wniosku istnieje możliwość skonsultowania jego treści pod względem wymogów formalnych z pracownikami Urzędu Miasta Lublin, wskazanymi przez Prezydenta Miasta Lublin. Oceny

<sup>36</sup> Zob. *Nowy wzór wniosku o realizację inicjatywy lokalnej w Lublinie*, lublin.eu, 2 VI 2017, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/aktualnosci/nowy-wzor-wniosku-o-realizacje-inicjatywy-lokalnej-w-lublinie-,153,471,1.html> (dostęp: 24 IV 2026).

formalnej złożonych wniosków dokonują pracownicy Urzędu Miasta Lublin, wskazani przez Prezydenta Miasta Lublin. Prezydent Miasta Lublin może powołać zespół do spraw oceny wniosków oraz zwrócić się o opinię właściwej ze względu na realizację zadania Rady Dzielnicy oraz właściwego ze względu na przedmiot wniosku ciała doradczego. Taki zespół został powołany przez prezydenta i liczy on sobie aktualnie 17 osób, są to urzędnicy z różnych wydziałów urzędu miasta<sup>37</sup>.

Oceny wniosków dokonuje się na podstawie szczegółowych kryteriów, które obejmują<sup>38</sup>:

1. celowość realizacji zadania publicznego ze względu na potrzeby mieszkańców miasta, którą określa:
  - a. opisany przez wnioskodawców problem,
  - b. liczba osób zaangażowanych w tworzenie i realizację inicjatywy, a także popierających wniosek,
  - c. efekty i korzyści wynikające z realizacji inicjatywy;
2. formę udziału mieszkańców w realizacji zadania, w tym wielkość wnoszonego wkładu własnego przez wnioskodawców;
3. stopień zaangażowania środków budżetu miasta w realizację zadania;
4. spójność wnioskowanego zadania z zadaniami własnymi, polityką i dokumentami strategicznymi, uchwałami i programami przyjętymi przez miasto;
5. koszt utrzymania wnioskowanego zadania po jego realizacji;
6. trwałość zadania, czyli możliwość kontynuowania projektu i wykorzystywania jego efektów w dalszych działaniach;
7. czas realizacji zadania oznaczające przyznanie większej liczby punktów zadaniom możliwym do realizacji w takcie jednego roku budżetowego.

Wnioskodawca ma prawo wglądu do karty oceny merytorycznej sporządzonej przez zespół oceniający wniosek powołany przez prezydenta miasta.

Powyższe kryteria punktowane są w sposób następujący<sup>39</sup>:

1. kryterium celowości realizacji zadania publicznego ze względu na potrzeby mieszkańców miasta – od 0 do 5 punktów;

---

<sup>37</sup> Zob. *Zespół ds. oceny wniosków*, lublin.eu, b.d., [https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/inicjatywa-lokalna/zespol-ds-oceny-wnioskow/-/](https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/inicjatywa-lokalna/zespol-ds-oceny-wnioskow/) (dostęp: 27 III 2026).

<sup>38</sup> Uchwała nr 879/XXVII/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 25 III 2021 r., § 4.

<sup>39</sup> Ibidem, § 5.

2. kryterium formy udziału mieszkańców w realizacji zadania, w tym wielkość wnoszonego wkładu własnego przez wnioskodawców:
  - a. wkład pieniężny – maksymalnie 5 punktów,
  - b. praca społeczna na rzecz wnioskowanego zadania – maksymalnie 3 punkty,
  - c. świadczenie rzeczowe – maksymalnie 2 punkty;
3. kryterium stopnia zaangażowania środków budżetu miasta w realizację zadania:
  - a. od 0% do 20% wartości zadania – 5 punktów,
  - b. od 21% do 40% wartości zadania – 4 punkty,
  - c. od 41% do 60% wartości zadania – 3 punkty,
  - d. od 61% do 80% wartości zadania – 2 punkty,
  - e. powyżej 80% wartości zadania – 1 punkt;
4. kryterium spójności wnioskowanego zadania z zadaniami własnymi, polityką i dokumentami strategicznymi, uchwałami i programami przyjętymi przez miasto – od 0 do 5 punktów;
5. kryterium kosztu utrzymania wnioskowanego zadania po jego realizacji – od 0 do 5 punktów;
6. kryterium trwałości zadania – od 0 do 5 punktów;
7. kryterium czasu realizacji zadania oznaczające przyznanie większej liczby punktów zadaniom możliwym do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego – od 0 do 3 punktów.

Zgodnie z ustawą wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin. Ostatecznego wyboru złożonych wniosków w ramach inicjatywy lokalnej dokonuje Prezydent Miasta Lublin. O podjętym rozstrzygnięciu wnioskodawca powiadamiany jest w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a więc w tym przypadku w ciągu miesiąca od złożenia wniosku<sup>40</sup>. W lubelskiej praktyce następuje to właśnie w tym terminie. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku Miasto Lublin zawiera z wnioskodawcami umowę o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej.

---

<sup>40</sup> P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2026, s. 113.

## 5.2. Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej w Lublinie

Umowa o realizację inicjatywy lokalnej między jednostką samorządu terytorialnego a wnioskodawcą regulowana jest przepisami Kodeksu cywilnego. Jest to typowa umowa cywilna w administracji, gdzie treść umowy jest ustalona przepisami prawa i praktyką danego organu administracji publicznej i może być ona modyfikowana jedynie w ograniczonym zakresie, który jednak dotyczy samej jej istoty, a więc przedmiotu umowy<sup>41</sup>.

Ustawodawca nie określił, jak umowa taka powinna wyglądać. Nie upoważnił również organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Wskazał jedynie, że umowa ta powinna zostać zawarta na czas określony, a obie strony powinny wspólnie opracować dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys<sup>42</sup>. Należy przyjąć, że te ostatnie powinny znaleźć się w umowie – w głównej jej części bądź w załącznikach do umowy.

W przypadku Miasta Lublin umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej realizuje wymogi ustawowe. Analiza poszczególnych umów Miasta Lublin z różnymi wnioskodawcami wskazuje pewien wyraźny schemat umowny, jaki został opracowany przez organ administracji.

Po standardowym nagłówku określającym strony umowy umiejscowiony jest przedmiot umowy i podstawa prawna odwołująca się do ustawy oraz do aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała Miasta Lublin dotycząca wykonania inicjatywy lokalnej.

Następnie określa się przewidywany koszt finansowy realizacji inicjatywy lokalnej, wraz z informacją, jaka jego część pokryta będzie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wskazuje się również, która jednostka organizacyjna wykonuje obowiązki wynikające z umowy w imieniu Miasta Lublin, np. w przypadku inwestycji drogowych tą jednostką jest Zarząd Dróg i Mostów. Następnie określa się wkład rzeczowy i pracy społecznej wnioskodawcy.

Kolejny punkt umowy odnosi się do wniosku o wykonanie inicjatywy lokalnej. W punkcie tym Miasto Lublin zobowiązuje się do realizacji zadania publicznego, o jakie wnioskowali wnioskodawcy, zgodnie

---

<sup>41</sup> D. Biniasz-Celka, *Cywilnoprawne aspekty umów zawieranych pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją pozarządową w celu realizacji zadań publicznych*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 4(28), s. 71–74.

<sup>42</sup> Art. 19g ustawy; zob. P. Staszczuk, op. cit., s. 116.

z przedłożonym wnioskiem. Tym samym bierze na siebie odpowiedzialność za koordynację realizacji zadania, dbanie o poszczególne procesy potrzebne do pozytywnego końca, dotrzymanie terminów i inne czynności niezbędne do realizacji zadania.

Dalsze postanowienia umowy dotyczą możliwości jej rozwiązania. To dość nietypowe umiejscowienie tego typu postanowień, które zwykle znajdują się w końcowej części kontraktu. Dopuszcza się więc rozwiązanie umowy za porozumieniem stron w przypadku wystąpienia okoliczności, za które strony nie ponoszą odpowiedzialności, a które uniemożliwiają wykonywanie umowy. W takim przypadku skutki finansowe dla obu stron strony określają w drodze negocjacji w sporządzonym protokole.

Kolejna część umowy to postanowienia dotyczące zarządzania i ochrony danych osobowych. Znajdują się tu informacje, kto jest administratorem danych osobowych (Prezydent Miasta Lublin), dane kontaktowe inspektora danych osobowych, cele wykorzystywania danych osobowych pozyskanych w wyniku zawartej umowy, informacje, komu i na jakich warunkach te dane mogą zostać przekazane, informacje o prawie dostępu do tych danych i innych prawach związanych ze swoimi danymi osobowymi. Umowa stanowi również, że wszelkie informacje uzyskane przez strony w czasie realizacji umowy, które nie stanowią informacji podlegającej upublicznieniu, winny być traktowane jako poufne i nie powinny być udostępniane bez wyraźnej zgody strony, której te informacje dotyczą.

Kontrakt zawiera także postanowienie, zgodnie z którym wnioskodawcy rezygnują z prawa do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczącym ochrony danych osobowych w zakresie jego imienia i nazwiska<sup>43</sup>.

Dalsza część porozumienia to typowe przepisy końcowe, powszechnie występujące w stosunkach zobowiązaniowych:

- a. Miasto Lublin zastrzega sobie prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewykonania przez wnioskodawców obowiązków dotyczących wniesienia wkładów, do których się zobowiązali,
- b. wszelkie zmiany umowy i oświadczeń składanych zgodnie z nią wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności,

---

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 902, ze zm.).

- c. w zakresie nieuregulowanym umową stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego,
- d. wszelkie ewentualne spory wynikające z umowy lub jej dotyczące strony będą starały się rozwiązać w drodze negocjacji. W przypadku nierozwiązania sporu w drodze negocjacji strony poddadzą się rozstrzygnięciu przez właściwy ze względu na siedzibę Miasta Lublin sąd powszechny,
- e. umowa została sporządzona w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron.

Umowa zostaje podpisana przez wnioskodawców, a w imieniu Miasta Lublin umowę podpisuje Prezydent wraz z kontrasygnatą Skarbnika miasta, jak również Dyrektora Biura Partycypacji Miasta, jednostki organizacyjnej urzędu miasta w randze wydziału, która zajmuje się obsługą wszystkich wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, jakie są składane do Miasta Lublin.

### 5.3. Popularność inicjatywy lokalnej w Lublinie i w Polsce

Jak popularna jest instytucja inicjatywy lokalnej w Lublinie? W początkowych latach od wprowadzenia lokalnych przepisów rocznie składano ponad 20 wniosków. Niestety uznanie znajdowało raptem kilka, maksymalnie 6. Łącznie, od początku funkcjonowania inicjatywy lokalnej w Lublinie, zrealizowano za pomocą tego instrumentu tylko 20 zadań publicznych, a więc mniej niż 2 na rok. Były to głównie tzw. projekty twarde, a więc polegające na trwałej zmianie w przestrzeni miejskiej – była to budowa lub rozbudowa dróg w mieście<sup>44</sup>.

Niewielka liczba zaakceptowanych wniosków sprawiła prawdopodobnie, że liczba wniosków zmalała do kilkunastu, a następnie kilku rocznie. Bywały lata, kiedy ani jeden wniosek nie uzyskał akceptacji władz miasta, ponieważ w budżecie na dany rok nie przewidziano w ogóle środków na inicjatywę lokalną. Nie tylko nie podnoszono kwoty przeznaczonej na ten cel w budżecie miasta, ale niekiedy redukowano środki do zera. Maksymalna kwota, jaką miasto przeznaczało na inicjatywę lokalną w planowanym budżecie, wynosiła 5 milionów złotych, jednak nigdy w całości nie została wykorzystana. W perspektywie

---

<sup>44</sup> Por. *Projekty zrealizowane*, lublin.eu, b.d., <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/inicjatywa-lokalna/projekty-zrealizowane/> (dostęp: 27 III 2026).

rosnącego z roku na rok budżetu miasta kwoty przeznaczane na inicjatywę lokalną są ekstremalnie małe. Na przykład budżet na 2026 rok to blisko 4 miliardy złotych, zatem w skali całego budżetu na inicjatywę lokalną przeznaczono nieco ponad 1 promil rocznych wydatków miasta. Należy więc uznać, że instytucja inicjatywy lokalnej w Lublinie ma marginalne, znikome znaczenie.

W skali kraju jest podobnie. W przypadku 12 miast na prawach powiatu, w których sporządzono uchwałę dotyczącą inicjatywy lokalnej, nie wpłynął ani jeden wniosek od mieszkańców w ramach tej instytucji. Są miasta, w których takich wniosków od 2010 roku było od kilkudziesięciu do nawet kilkuset. Jednocześnie istnieje grupa jednostek samorządu terytorialnego, w których złożono jeden wniosek lub zaledwie kilka wniosków na przestrzeni kilkunastu lat. W 29 przypadkach urzędy miast na prawach powiatu nie udostępniały żadnych informacji na temat inicjatywy lokalnej. W pozostałych przypadkach informacje o inicjatywie lokalnej dostępne były w Biuletynach Informacji Publicznej lub na stronach (w zakładkach na stronach) internetowych poświęconych wyłącznie tej instytucji<sup>45</sup>.

Szerszą perspektywę prezentuje badanie M. Mólki, gdyż bierze on pod uwagę również województwa samorządowe. W 5 z nich, mimo przyjęcia odpowiednich przepisów przez sejmiki wojewódzkie, nie wpłynęły żadne wnioski o inicjatywę lokalną. Należy więc stwierdzić, że instytucja inicjatywy lokalnej nie znalazła pełnego, praktycznego zainteresowania wśród mieszkańców badanych wspólnot samorządowych. Przyczyną są zarówno praktyki polegające na niepodejmowaniu uchwał, o których mowa w art. 19c ust. 1 ustawy przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jak i brak należytej aktywności społecznej, bez której realizacja zadań w ramach inicjatywy lokalnej nie jest możliwa. Czynnikiem ograniczającym rozwój inicjatyw lokalnych może być konieczność wydatkowania środków budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację wnioskowanych inicjatyw<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> P. Pięta, op. cit., s. 62.

<sup>46</sup> M. Mólka, *Inicjatywa lokalna jako element kształtujący społeczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa społecznika a zamiar ustawodawcy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 3, s. 108–109.

## Podsumowanie

Nikłe wykorzystanie instrumentu partycypacji społecznej, jakim jest inicjatywa lokalna, jest często krytykowane przez ludzi zaangażowanych w działalność społeczną. Podkreślają oni, że wynika to przede wszystkim z niechęci samorządów do dzielenia się władzą z obywatelami i do transparentności w funkcjonowaniu organów władzy. Jak się okazuje, jedynie około 25% samorządów przyjęło uchwałę o inicjatywie lokalnej. W 91% przyjętych uchwał B. Wilk wykrył przynajmniej jedną barierę formalną utrudniającą korzystanie z inicjatywy lokalnej, a jedynie w 5% samorządów, które przyjęły uchwałę wprowadzającą inicjatywę lokalną, realizowane są jakiegokolwiek inicjatywy<sup>47</sup>. Wśród tych samorządów, które wprowadziły przepisy dotyczące inicjatywy lokalnej, w ponad połowie (50,91%) stwierdzono, że w podjętych na podstawie art. 19c ustawy uchwałach są co najmniej trzy przykłady regulacji naruszających prawo. Oznacza to, że w co drugiej uchwale znajdują się przepisy sprzeczne z ustawą<sup>48</sup>.

Do najistotniejszych czynników hamujących możliwość szerszego zastosowania tego narzędzia przez społeczności lokalne, szczególnie w mniejszych jednostkach, zaliczyć należy brak uregulowania kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych jednostek, brak działań informacyjno-promocyjnych dotyczących inicjatywy lokalnej lub ich słabe prowadzenie, mylenie jej z innymi formami partycypacji społecznej (np. budżetem obywatelskim), a także traktowanie inicjatywy lokalnej jako dodatkowej formy konkursu grantowego. Inicjatywa lokalna jest narzędziem wymagającym zarówno wobec władz samorządowych, jak i wobec mieszkańców, dlatego należy zachować dużą dozę ostrożności przy porównywaniu różnych form partycypacji publicznej<sup>49</sup>.

Na tym tle Lublin prezentuje się przeciętnie, w okolicach środkowych wartości, wśród innych miast na prawach powiatu. W części z nich inicjatywa lokalna funkcjonuje znacznie lepiej, corocznie składanych jest

<sup>47</sup> B. Kwiatkowska, *Inicjatywa lokalna – martwe przepisy czy szansa na realną partycypację? Przypadek Żyrardowa*, ngo.pl, 20 XI 2024, <https://publicystyka.ngo.pl/inicjatywa-lokalna-martwe-przepisy-czy-szansa-na-realna-partycypacje-przypadek-zyrardowa-tau> (dostęp: 28 III 2026).

<sup>48</sup> B. Wilk, *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, Warszawa 2023, s. 251.

<sup>49</sup> P. Grzyś, *Inicjatywa lokalna – niewykorzystany potencjał czy skuteczny instrument aktywizacji obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych? Przykład Łodzi*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2021, nr 56, s. 111–112.

dużo więcej wniosków w jej zakresie i znacznie więcej inicjatyw jest realizowanych, np. w Warszawie czy w Częstochowie. Są też miasta, gdzie funkcjonuje to znacznie gorzej niż w Lublinie i niemal nie realizuje się zadań publicznych w ramach tego instrumentu partycypacji społecznej. Należy jednak stwierdzić, że poziom użycia tej instytucji nawet w najaktywniejszych miastach jest bardzo niski. Inicjatywa lokalna słabo się przyjęła w polskim systemie prawnym, a przykład Lublina pokazuje, jak wiele jeszcze trzeba zrobić, poza przyjęciem odpowiednich przepisów prawa miejscowego, aby instytucja ta w znacznym stopniu zaczęła realizować potencjał, jaki w sobie nosi.

## BIBLIOGRAFIA

- Artymoniek P., *Kontrola decyzji uznaniowych sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe WSFiP” 2015, nr 3, s. 66–78.
- Biniasz-Celka D., *Cywilnoprawne aspekty umów zawieranych pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją pozarządową w celu realizacji zadań publicznych*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 4(28), s. 53–78.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chlipała M., *Regulacje prawne dotyczące inicjatywy lokalnej jako formy realizacji zadań publicznych. 2. Unormowania prawne w zakresie inicjatywy lokalnej. 2.3. Umowa o wykonywanie inicjatywy lokalnej*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, pod red. J.P. Suwaja, J. Zimmermanna, LEX/el. 2013.
- Fleszer D., *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 39–47.
- Fleszer D., *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 75–83.
- Fleszer D., *Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 10, s. 23–31.
- Grzyś P., *Inicjatywa lokalna – niewykorzystany potencjał czy skuteczny instrument aktywizacji obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych? Przykład Łodzi*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2021, nr 56, s. 99–114.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2020.
- Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- Mółka M., *Inicjatywa lokalna jako element kształtujący społeczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa społecznika a zamiar ustawodawcy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 3, s. 98–111.
- Pięta P., *Praktyka funkcjonowania inicjatywy lokalnej w miastach na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 56–63.

- Rzeczowska K., *Nowa forma współpracy społeczeństwa z samorządem terytorialnym – kilka uwag o realizacji inicjatywy lokalnej*, w: *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, pod red. U. Szymańskiej, P. Majera, M. Falej, Olsztyn 2016, s. 109–118.
- Serowaniec M., *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: *Prawo naszych sąsiadów, tom I, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*, pod red. W. Skrzydło, W. Szapowała, K. Eckardta, P. Steciuka, Rzeszów 2013, s. 252–264.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2026.
- Wilk B., *Institucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, Warszawa 2023.



## III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

### Przeгляд polskich opracowań naukowych

Piotr Szudejko, *Wokół prawa do śmierci*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023, s. LVI, 288, ISBN: 978-83-8291-842-7

Mimo że prezentowana publikacja została wydana już trzy lata temu, zawarte w niej wywody są nadal aktualne i bezsprzecznie uniwersalne – przedmiotem monografii jest bowiem prawo do śmierci. Już w samym obszernym, liczącym 14 stron, *Wprowadzeniu* przyjmuje się, że „[s]pośród wszystkich fenomenów w życiu, zjawisko śmierci ma charakter najbardziej uniwersalny, dotyczy bowiem wszystkich żywych istot, a zwłaszcza człowieka, który ze względu na swoją świadomość może w pełni rozpoznać jej znaczenie oraz dostrzec groźbę. W obszarze kultury zachodnioeuropejskiej ukształtowały się liczne wzorce, w szczególności w okresie średniowiecza oraz baroku. Najczęściej przedstawiana jako szkielet, odziana w długą czarną tunikę, z nieodzownym atrybutem – kosą, którą przecina nić ludzkiego życia. Ten wizerunek utrwaliły nawiązujące Europę zarazy, w głównej mierze dżuma, nazywana czarną śmiercią. Niekiedy śmierć prezentowana jest jako młody, przystojny mężczyzna, grecki bóg – Tanatos. W tradycji słowiańskiej natomiast śmierć personifikuje Marzanna, bogini zimowego zamierania natury, którą na wiosnę palono i rzucono do wezbranych rzek jako symbol odrodzenia i zwycięstwa życia nad śmiercią i obumieraniem. W utrwalonym w zbiorowej świadomości tańcu ze śmiercią (*danse macabre*) wszyscy muszą wziąć udział – od króla aż po żebraka, bez żadnego wyjątku. Śmierć stanowi czysto biologiczną konsekwencję istnienia, niezależną od indywidualnych cech jednostki, jej zapatrywań, statusu społecznego i majątkowego, osiągnięć. Zgon w ostateczny sposób dokonuje zrównania wszystkich ludzi w ramach ich doczesnej kondycji,

w swoim okrucieństwie jest więc jedynym sprawiedliwym mechanizmem” (s. XLIII). Dalsze wywody tylko utwierdzają w przekonaniu o tym, że Autor posiada niezwykle szeroką wiedzę w kontekście prawa do śmierci. Zapoznaje w schematyczny sposób czytelnika z różnymi terminami, takimi jak: śmierć, zgon, żałoba, eutanazja, kontynuowanie terapii czy prawo do życia. We *Wprowadzeniu* zawarto także zastosowane metody badawcze, takie jak etyka normatywna z elementami rozważań metaetycznych czy metoda dogmatyczna dominująca przy wywodach nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi śmierci człowieka i prawa do śmierci. Autor zwraca uwagę, że „[w] ramach analiz rozwiązań ustawodawczych przyjmowanych w porządkach prawnych innych państw podjęte natomiast zostały próby modelowania prawnego, a więc sformułowania ogólnych sposobów regulacji społecznych zjawisk, odnoszących się do śmierci człowieka. Przedstawione rozważania w dużej mierze ograniczają się do analiz *de lege lata*, a więc rozważań nad prawem istniejącym jako obiektywny fakt. Zrekonstruowane normy poddawane są analizie w kontekście wcześniej przedstawionych etycznych sądów w ramach próby holistycznego spojrzenia na istotę problemu, którą jest śmierć człowieka w kontekście społecznym. W końcowej części pracy ujęte zostały rozważania *de lege ferenda*, a więc propozycje konkretnych rozwiązań ustawodawczych, które stanowią odpowiedź na dostrzeżone wcześniej problemy. Podstawową tezę badawczą przyjętą w niniejszej monografii jest istnienie prawa do śmierci, stanowiącego zbiór czterech praw podmiotowych: prawa do zaniechania leczenia, prawa do racjonalnego samobójstwa, prawa do uzyskania pomocy w samobójstwie oraz prawa do poddania się eutanazji czynnej. Powyższe prawa mogą być wyprowadzone z kilku źródeł, znajdujących potwierdzenie zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i w Konstytucji RP. Dodatkowym uzasadnieniem istnienia prawa do śmierci jest funkcjonowanie jego elementów w niektórych ustawodawstwach” (s. LV–LVI).

Przechodząc już do samej struktury książki, należy wskazać, że składa się ona z dziewięciu rozbudowanych rozdziałów. Każdy z nich zawiera wprowadzenie, a także – poza ostatnim rozdziałem – podsumowanie. Rozdział pierwszy zatytułowano *Śmierć w wymiarze biologicznym*. W ramach swoistych uwag wprowadzających do dalszych rozważań dotyczących prawa do śmierci ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru biologicznego przyjęto, że „[w] wymiarze biologicznym śmierć wyznacza ustanie funkcji życiowych, którym ze względów medycznych przypisuje się największe znaczenie: działania kory mózgowej, pnia

mózgu, zatrzymania krążenia oraz czynności oddechowych. Wymiar biologiczny stanowi konsekwencję mechanicystycznego podejścia do człowieka, wywodzonego od R. Descartes'a (Kartezjusza). Zgodnie z jego teorią, człowiek ma charakter dualistyczny, złożony z dwóch prapierwiastków: materialnego, którego podstawową cechą jest rozciągłość, oraz niematerialnego, którego podstawową cechą jest myślenie. Dualizm powoduje powstanie zasadniczego problemu wynikającego z wzajemnej relacji pomiędzy tymi dwiema sferami, które można także określić jako ciało i duszę (tzw. problem psychofizyczny). W ramach tego dylematu Kartezjusz i inni filozofowie próbowali rozstrzygnąć, w jaki sposób dusza może wpływać na zachowania ciała, skoro mają one odmienną naturę. Skoro można uznać człowieka za biologiczną maszynę o ściśle określonych funkcjach, zadaniach i komponentach, to można również wskazać procesy o charakterze podstawowym dla jego działania jako całości oraz procesy o mniejszym znaczeniu. Diagnostyczna łatwość w rozgraniczeniu życia i śmierci na gruncie wymiaru biologicznego powoduje, że został on przyjęty jako podstawa rozwiązań legislacyjnych. Jest także akceptowany najczęściej przez przedstawicieli personelu medycznego, co z jednej strony umożliwia skupienie się na udzielaniu pacjentowi pomocy medycznej w profesjonalny sposób, ale z drugiej powoduje sprowadzenie człowieka wyłącznie do wymiaru mechanicystycznego, do traktowania go jak popsutego mechanizmu, który można lub którego już nie sposób naprawić" (s. 1–2). Czytelnika zainteresują dalsze ciekawie poprowadzone wywody dotyczące śmierci jako zjawiska biologicznego wraz z definicjami zgonu. Warte uwagi jest to, że autor opisuje różne sposoby stwierdzenia zgonu na podstawie rozmaitych kryteriów i prowadzi swoje wywody, opierając się na analizie piśmiennictwa i wybranych regulacji prawnych. Następny fragment dotyczy stwierdzenia zgonu w polskim porządku prawnym. Autor podkreśla tu, że „[o]bowiązujące obecnie w Polsce przepisy nie definiują terminu śmierć, ograniczając się wyłącznie do opisu sposobów stwierdzania zgonu. Stwierdzenie zgonu następuje na podstawie wykonanych osobiście przez lekarza badań i ustaleń (określanych zbiorczo jako postępowanie). Odbywa się ono zgodnie z aktualną wiedzą medyczną oraz z uwzględnieniem sposobu i kryteriów stwierdzania zgonu, wynikających z obwieszczenia ministra właściwego do spraw zdrowia, wydanego na podstawie ustawowej delegacji" (s. 9–10). W tym fragmencie omówiono szczegółowo na podstawie analizy regulacji prawnych sposoby i kryteria stwierdzenia

śmierci mózgowej wraz z uwagami w tym zakresie. Kolejne zagadnienie dotyczy problemów terminologii, która jest w kontekście koncepcji kryterium śmierci mózgowej, jak i rodzimej regulacji kwestii stwierdzenia zgonu niedostatecznie precyzyjna. W podsumowaniu stwierdza się, że „[z]gon człowieka, a więc definitywne ustanie jego funkcji życiowych stanowi zdarzenie doniosłe etycznie i prawnie. Wygasa podmiotowość zmarłego, a wraz z nią obowiązki oraz większość przysługujących mu praw. Jedynie ściśle określone prawa majątkowe przechodzą na inne osoby (spadkobierców, zapisobierców). W perspektywie medycznej zgon powoduje radykalną zmianę statusu zmarłego, przestaje być on pacjentem, a staje się rzeczą – ludzkim ciałem, któremu należy się już tylko szacunek, wyznaczony przez normy pietyzmu. Jednocześnie powstają możliwości dokonania eksplantacji z ciała zmarłego organów, tkanek i komórek, które są niezbędne do życia innym osobom bądź mogą służyć innym celom, np. naukowym. Takie działania spotykają się ze zróżnicowanymi reakcjami społecznymi, uzależnionymi od przyjmowanych postaw światopoglądowych” (s. 18). Dodatkowo Autor zwraca uwagę na problemy dotyczące sposobu stwierdzenia zgonu wobec przyjętego dość powszechnie kryterium śmierci mózgowej. Podnosi też, że uznanie ustania funkcji mózgu za jednoznaczne z końcem życia człowieka jest nieuzasadnione. Alternatywą ma być stosowanie przestarzałego kryterium kariocentrycznego, które utożsamia trwanie życia człowieka z funkcjami układu krwionośnego i oddechowego, co można też uznać za arbitralne, nieadekwatne i budzące społeczny niepokój.

Rozdział drugi to *Śmierć w wymiarze wewnętrznym (psychologicznym)*. We wprowadzeniu Autor stwierdza, że „[j]ak już wskazano, śmierć jest na tyle doniosłym zdarzeniem, że wymusza zajęcie określonego stanowiska, nie pozwalając na obojętność. Występują co prawda nierzadko postawy zaprzeczenia, unikania tej perspektywy, nawet w obliczu oczywistego zagrożenia życia, jak w przypadku osób starszych, śmiertelnie chorych, więźniów obozów zagłady czy alpinistów, niemniej naturalną reakcją na świadomość własnej śmiertelności jest lęk. Lęk ten powiązany jest ściśle z ciałem, które jest delikatne, podlega chorobom i ginie, jest nietrwałe w porównaniu z umysłem (duchem), któremu chciałoby się przypisać walor nieśmiertelności. W pragnieniu przewyciężenia śmierci i przetrwania ulegają zespoleniu dwa prawa biologiczne: zachowania siebie oraz zachowania gatunku. Stąd może wynikać tak wielka siła tego pragnienia, nie ma bowiem żadnego innego dążenia, które by je hamowało bądź ograniczało” (s. 21). W dalszym fragmencie podjęto

zagadnienie konceptualizacji śmierci w wybranych teoriach psychologicznych. Autor podnosi, że „[n]auki psychologiczne nie wypracowały dotychczas jednolitej teorii śmierci. Pojawiające się teoretyczne opracowania sprowadzają się raczej do prób opisu obserwacji oraz doświadczeń klinicznych, bez formułowania bardziej ogólnych tez, które byłyby sprawdzalne empirycznie” (s. 22). Kierując się tym, podaje różne ujęcia koncepcji dotyczące śmierci. Zwraca także uwagę na problematykę dotyczącą świadomości własnej śmierci, odnosząc się do następujących po sobie etapów rozwoju człowieka; poczynając od dziecka, omawia kwestię wyobrażenia o własnej śmierci i możliwych postaw wobec tej sytuacji. Następny fragment poświęcono lękowi przed śmiercią. Pada tu ciekawe stwierdzenie, że „[l]ęk, w odróżnieniu od strachu jest uczuciem nieokreślonym, pozbawionym konkretnego przedmiotu. Z tego powodu nie sposób skonfrontować się z jego źródłem, a w konsekwencji nad nim zapanować. Powszechne stosowanie tego terminu w odniesieniu do śmierci jest uzasadnione o tyle, że przedmiot lęku, chociaż wskazany, wymyka się precyzyjnemu zdefiniowaniu. R. Kastenbaum stawia nawet tezę, że każdy rodzaj lęku w rzeczywistości opiera się na świadomości własnej śmiertelności. Można poczynić obserwację, że lęk przed śmiercią obejmuje dwa rozłączne aspekty: skierowany do wewnątrz lęk przed końcem własnego życia oraz zorientowany na zewnątrz lęk przed śmiercią osób bliskich. W tym drugim ujęciu stanowi on niejako formę antycypowanej żałoby” (s. 30). Na podstawie literatury w książce omówiono kategorie dotyczące lęku przed śmiercią. Równie ciekawie opisano problem poczucia straty, stanowiącego psychologiczną reakcję na śmierć. Warto tu wyeksponować, że w monografii podnosi się pogląd, zgodnie z którym „[w] przeciwieństwie do lęku przed własną śmiercią, siła reakcji na śmierć innych może być znacznie zróżnicowana, ponieważ nie wiąże się bezpośrednio ze wspólnymi dla wszystkich ludzi uwarunkowaniami biologicznymi. Kluczowe znaczenie mają więzi ze zmarłym, jego osobowość, pozycja w rodzinie lub gronie znajomych, stan zdrowia i wiek. Im słabsza jest relacja ze zmarłym, im bliższy był on śmierci ze względu na zaawansowany wiek lub długotrwałą chorobę, tym łatwiej się pogodzić z jego śmiercią” (s. 35). Autor omawia to zagadnienie z perspektywy osoby bliskiej, a także trzech etapów psychologicznego poradzenia sobie ze śmiercią takiej osoby, czyli odłączania więzi łączącej ze zmarłym, przystosowania do świata bez zmarłego oraz tworzenia nowych relacji. W podsumowaniu stwierdza, że „[z] przedstawionej analizy wynika, że na gruncie nauk psychologicznych nie

została sformułowana jednolita i zupełna koncepcja śmierci [...] Należy jednak pamiętać o tym, że śmierć jest fenomenem przeżywanym przede wszystkim indywidualnie. Każda świadoma jednostka będzie musiała samodzielnie się z nim zmierzyć. Formułowanie ogólnych sądów odnośnie do tego, jak powinna wyglądać czyjaś śmierć, jaką postawę powinien przyjąć umierający, wydaje się zatem niewłaściwe" (s. 39–40).

Rozdział trzeci to *Problematyka śmierci w wymiarze zewnętrznym*. We wprowadzeniu Autor m.in. stwierdza, że „[o]kazywanie smutku i rozpacz w określonych, jednolitych i akceptowanych ramach jest czynnikiem spajającym społeczeństwo. Ktoś, kto nie potrafi bądź nie chce się podporządkować obowiązującym w tym zakresie regułom, może stać się obiektem ostracyzmu lub nawet bardziej aktywnej reakcji społecznej" (s. 41). Rozdział ten jest pełen rozmaitych zagadnień determinowanych kulturowo, które znacznie wykraczają poza indywidualną żałobę. W tym fragmencie omówiono problematykę śmierci w świadomości społecznej dotyczącą obyczajów bądź rytuałów w zakresie praktyk pogrzebowych w różnych zakątkach świata. Kolejne zagadnienie to śmierć a religie, w którym Autor podejmuje trudne zadanie omówienia poglądów wobec śmierci, prezentowanych przez najbardziej rozpowszechnione religie: judaizm, chrześcijaństwo, islam, hinduizm oraz buddyzm. Czytelnik odnajdzie oprócz tego ciekawe odniesienia do śmierci w ujęciu wybranych filozofii, w szczególności w ujęciu nurtu ontologicznego. Warto tu dodać, że zaproponowany podział filozoficznych koncepcji śmierci opisano na podstawie kryterium przyjęcia bądź odrzucenia perspektywy wiecznego życia pozagrobowego. Kolejnym zagadnieniem poruszonym w monografii jest typizacja śmierci. W tym kontekście, na podstawie literatury przedmiotu, omówiono cztery zasadnicze wzorce śmierci występujące w odbiorze społecznym, czyli śmierć heroiczną, łagodną, przedwczesną oraz niegodną. Warto tu podkreślić, że zdaniem autora „[z]aproponowana typizacja wydaje się wyczerpywać zewnętrzne ujmowanie śmierci. Należy przy tym zauważyć, że w niektórych przypadkach może dochodzić do diametralnie różnego postrzegania śmierci tego samego człowieka, co wynika z wielowymiarowości zjawiska śmierci. Śmierć zatem niewątpliwie bohaterska w odbiorze społecznym może być uważana za przedwczesną lub niegodną przez osoby najbliższe zmarłemu. Ocena śmierci może także zmieniać się w miarę upływu czasu i zmian nastawienia tzw. opinii publicznej, ktoś uważany obecnie za bohatera może w przyszłości być uznany za zdrajcę i odwrotnie" (s. 68). W rozdziale trzecim omówiono także dynamikę postaw, gdyż

„[s]połeczne reakcje wobec śmierci podlegają przemianom, uwarunkowanym przez zróżnicowane czynniki, takie jak poziom rozwoju gospodarczego, religijność określonej grupy, częstość kontaktu ze śmiercią (zwłokami) czy zwyczaje. Zachowania, które mogą wydawać się dziwne czy wręcz odrażające z dzisiejszej perspektywy, znajdowały swoje uzasadnienie i miejsce w dawnych kulturach” (s. 68). W opracowaniu w zajmujący sposób pokazano dynamikę postaw zwłaszcza wobec mordu, stosowania kary śmierci, starości, chorób psychicznych czy wojny. W podsumowaniu uporządkowano treści zawarte w tym rozdziale. Ponadto przyjęto, że „[p]raktyczną konsekwencją funkcjonowania różnych wzorców śmierci jest przesunięcie tego zjawiska do sfery indywidualnej, wręcz intymnej. Osłabieniu uległy społeczne normy dotyczące pochówków i żałoby, obecnie w tym zakresie akceptowane są bardzo różne zwyczaje. Przyczynia się to do konieczności uznania, że reakcja na śmierć jest dziś sprawą prywatną, która nie może podlegać powszechnie przyjętym, uniwersalnym ocenom. W pluralistycznym społeczeństwie za równie uprawnione należy uznać wynikające z najróżniejszych założeń i przekonań postawy, w tym także względem śmierci” (s. 75–76).

Rozdział czwarty to *Problematyka samobójstwa*. Jak przyjęto we wprowadzeniu, „[w]yjatkowy charakter samobójstwa wyrażony jest już w samej nazwie zjawiska. W akcie tym dochodzi do splątania problematyki śmierci oraz zabójstwa. Jest to jednak śmierć, która do pewnego stopnia wymyka się omówionej w poprzednim rozdziale typizacji, w szczególności w przypadku, gdy jest konsekwencją świadomej decyzji samobójcy, nie zaś objawem schorzenia psychicznego. Trudno ocenić śmierć samobójczą w kategorii przedwczesności czy niegodności, kiedy to sam człowiek o niej zadecydował, zgodnie ze swoimi przekonaniem i swoją hierarchią wartości” (s. 77). W tym rozdziale naświetlono specyfikę samobójstwa w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym. W pierwszej kolejności Autor definiuje samobójstwo wraz z podaniem jego przyczyn. Ze względu na brak jednoznacznej definicji aktu samobójstwa w książce przytoczono liczne wypracowane poglądy i koncepcje w tym przedmiocie. Wskazuje się też, iż „[z] perspektywy odbioru społecznego oraz ewentualnej reakcji prawnej wyróżnić można trzy zasadnicze typy samobójstw: samobójstwo jako objaw chorobowy, samobójstwo spowodowane przez przyczyny wewnętrzne oraz samobójstwo spowodowane przez przyczyny zewnętrzne” (s. 83). Kolejny fragment dotyczy samobójstwa w odbiorze społecznym. Omówione są tu różne reakcje w odniesieniu do tych trzech typów, a polegające na pewnej

akceptacji lub będące jednoznacznie negatywne. Autor analizuje także samobójstwo w polskim porządku prawnym. Przytacza tu liczne przepisy z prawa karnego, jak i te dotyczące zdrowia psychicznego w kontekście przymusowej hospitalizacji osób, które podjęły próbę samobójczą. Następnie samobójstwo omówiono w ujęciu wybranych filozofii. Są to podstawowe koncepcje, które stanowią wyraz i element składowy społecznej reakcji na akt samobójczy. Bardzo ciekawy jest fragment dotyczący pytania o świętość czy fetyszyzm życia. Zdaniem Autora „[o]becnie można zaobserwować tendencję do odrzucania samobójstwa jako objawu chorobowego, jako niedającego się podważyć dowodu, że desperat nie potrafił poradzić sobie z życiem. Samobójstwo jest piętnowane jako przejaw społecznej patologii, podejmuje się działania zbiorczo określane profilaktyką suicydalną, a których celem jest zapobieganie temu zjawisku. W jakimś stopniu takie podejście wynika z tego, że samobójstwo rozpatrywane w wymiarze indywidualnym może znaleźć stosowne uzasadnienie i zrozumienie, natomiast jako zjawisko społeczne i biologiczne stanowi przyczynek do rozważań nad dysfunkcjonalnością całego układu społecznego. Samobójstwo ujmowane wyłącznie jako eliminacja jednostki ze społeczeństwa traktowane jest jak strata, której należy zapobiegać, podobnie jak podejmuje się próby zapobiegania potencjalnie śmiertelnym wypadkom drogowym czy utonięciom” (s. 96). Poprzez analizy różnych poglądów dotyczących zasady świętości i fetyszyzmu przyjęto, że „[w]obec zasady świętości życia traci na znaczeniu także obiektywnie i subiektywnie ujmowana jakość życia. Życie zatem jest nie tylko bądź nie tyle prawem, co obowiązkiem [...] Z perspektywy niniejszej pracy istotny jest wpływ, jaki fetyszyzm życia wywiera na społeczną reakcję wobec praktyk przedłużania oraz skracania życia. Jedną z podstawowych cech fetyszyzmu życia jest dokonywanie oceny zachowań innych osób w perspektywie własnego stosunku do istnienia, jak również próby narzucenia innym własnych zasad, co w przypadku samobójstwa jest szczególnie widoczne. Wobec oczywistego braku ofiary nie sposób na poważnie rozważać kryminalizacji, penalizacji czy chociażby dezaprobaty wobec samobójstwa w demokratycznym państwie, które nie może traktować własnych obywateli jako zasób. Niemniej, takie koncepcje nadal są żywe i to również w literaturze przedmiotu” (s. 101). W podsumowaniu samobójstwo odnosi się do aktu budzącego skrajne emocje społeczne. Z problematyką samobójstwa wiążą się także praktyki eutanatyczne, które obejmują zabicie samego siebie przy pomocy przedstawiciela

personelu medycznego lub przyzwolenie na zabójstwo, dokonane na własne żądanie. W tych obu przypadkach decyzję o tym, by umrzeć, podejmuje pacjent.

Rozdział piąty to *Praktyki przedłużania życia*. W ramach wprowadzenia Autor zauważa, że „[p]ragnienie osiągnięcia nieśmiertelności towarzyszy człowiekowi prawdopodobnie od tej samej chwili, w której stał się zdolny do zrozumienia swojej śmiertelności. Nieśmiertelność była uważana za przymiot bogów, obok wiecznej młodości” (s. 105). Co więcej, „[k]oncepcja wiecznego życia nie jest nowa, niemniej charakterystyczne dla obecnej epoki jest jej urealnienie. Jest to cel znajdujący się niemal w zasięgu ręki, w który angażują się już nie tylko futuryści i twórcy *science fiction*, ale przede wszystkim naukowcy i stojące za nimi międzynarodowe koncerty o znacznych środkach finansowych. Z drugiej strony podkreśla się wątpliwości związane z przedłużaniem życia ludzkiego, wskazując, że wiara w ich efekty jest złudna, natomiast koszty tego projektu i wartość rezultatów są wątpliwe” (s. 107–108). W ramach dalszych fragmentów Autor szczegółowo omawia poszczególne techniki przedłużania życia, do których zalicza: (1) protezowanie, (2) transplantacje, (3) krionikę, (4) emulację mózgu. Są to niezwykle specjalistyczne pojęcia i tylko dla zainteresowanego tymi technikami adresata będą w pełni zrozumiałe. W tym rozdziale podjęto także zagadnienie, jakim jest filozoficzne zombie, które dotyczy wywodów o transplantacji mózgu, krioniki oraz emulacji mózgu, ujawniających zasadniczy problem regulacyjny wynikający z braku precyzyjnego określenia, czym jest człowiek i jakie posiada cechy, które jednoznacznie pozwalają go zakwalifikować. Równie zajmujący punkt książki to dywagacje na temat tego, czy godzi się przedłużać życie. Autor w tym kontekście zauważa, że „[o]pisane wyżej zróżnicowane sposoby przedłużania życia mają wspólną oś, którą jest niezgoda na ludzką kondycję, wyznaczoną przez jej nietrwałość i nieuchronność śmierci. Dla dalszych rozważań mniejsze znaczenie ma aktualne prawdopodobieństwo przeprowadzenia i powodzenia określonych procedur, które jawić się mogą jako futurystyczna wizja bądź nawet rodzaj panaceum, oferowanego osobom wystarczająco naiwnym przez bezwzględnych przedsiębiorców. W ramach etycznej, zbiorczej oceny tych praktyk podnieść można trzy grupy argumentów, wynikających z ludzkiej godności, z zasady sprawiedliwości oraz z ekologii” (s. 134). W podsumowaniu przyjęto, że praktyki przedłużania życia i ich stosowanie prowadzą do powstania istotnych wątpliwości etycznych. Dodatkowo czytelnika zainteresuje

zdanie, że „[p]otencjalne skutki prawne przywrócenia do życia osoby zmarłej bądź przeniesienia jej świadomości na nośnik elektroniczny są bezsprzecznie istotne z perspektywy ochrony praw człowieka oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego. Milczenie ustawodawców w tym zakresie wydaje się zatem nieuzasadnione” (s. 141).

Rozdział szósty to *Praktyki skracania życia*. We wprowadzeniu przyjęto, że „[w] przeciwieństwie do przedłużania życia, które dotychczas wydaje się budzić niewielkie kontrowersje etyczne, wokół praktyk skracania życia trwa ożywiona dyskusja, przeradzająca się niekiedy w spór o podłożu światopoglądowym. Zasadnicza linia podziału prowadzi pomiędzy zwolennikami zasady świętości życia oraz zwolennikami autonomii jednostki. Charakterystyczne jest to, że przeciwnicy dopuszczalności bądź bezkarności praktyk eutanatycznych w dyskusji ze swoimi adwersarzami często prezentują ich argumenty w sposób celowo wyolbrzymiony bądź zniekształcony, co ułatwia refutację. Najczęściej dochodzi do prób powiązania lub utożsamienia eutanazji dobrowolnej z przymusową oraz biernej z czynną [...] Jak się wydaje, kluczowym problemem w zakresie praktyk skracania życia jest nie tyle istnienie wielu poglądów etycznych, co brak powszechnie przyjmowanych definicji tych praktyk, co uniemożliwia prowadzenie racjonalnego dyskursu” (s. 143). Dalsze fragmenty dotyczą eutanazji w ujęciu ogólnym, a Autor przytacza definicję eutanazji. Warto tu dodać, że „[w]e współczesnych ujęciach eutanazja stanowi spowodowanie śmierci pacjenta przez lekarza bądź osoby wykonującej inny zawód medyczny w drodze podjęcia czynności, które bezpośrednio lub pośrednio powodują zgon bądź też poprzez zaniechanie wykonania (lub dalszego wykonywania) czynności niezbędnych do podtrzymania życia. Powyższe elementy definicji eutanazji są akceptowane przez większość badaczy, niezależnie od przyjmowanych stanowisk dotyczących jej dopuszczalności bądź bezkarności” (s. 145). Następne zagadnienia dotyczą praktyk skracania życia, takich jak: (1) eutanazja bierna, (2) eutanazja czynna, (3) medycznie wspomagane samobójstwo, (4) skracanie życia bez woli pacjenta w ramach opieki paliatywnej, (5) ortotanazja. W książce zawarto także etyczną ocenę praktyk skracania życia. Kwestia ta została ujęta zarówno z punktu widzenia pacjenta, który wyraża wolę skrócenia swojego życia (co można określić jako perspektywę wewnętrzną), jak i z perspektywy otoczenia (zewnątrznej) – personelu medycznego, bliskich pacjenta, organów państwa. W podsumowaniu: „[p]raktyki skracania życia, o ile stanowią realizację woli pacjenta, należy zatem zaakceptować jako nieuchronną

konsekwencję rozwoju medycyny, w szczególności w obszarze technik podtrzymywania życia. Rolą ustawodawcy jest natomiast unormowanie tych praktyk w taki sposób, by zabezpieczyć pacjentów przed możliwymi nadużyciami. Fetyszyzm życia jest do przyjęcia jedynie wówczas, gdy nie wpływa na rozwiązania wprowadzane także dla osób, które go nie podzielają. W przeciwnym razie staje się przymusem do życia według zasad obcych jednostce" (s. 185).

Rozdział siódmy to *Normatywne źródła prawa do śmierci*. Przyjęto w nim, że prawo do śmierci nie ma wprost wyrażenia w podstawowych międzynarodowych aktach prawnych regulujących prawa człowieka, jak i w międzynarodowych dokumentach regulujących kwestie biomedyczne. Zwraca się uwagę, że chociaż źródeł prawa do śmierci nie można w tych dokumentach poszukiwać, w szczególności wywiedziono je z praw i wolności o charakterze ogólnym (podstawowym) wynikających z powyższych dokumentów. Istotne znaczenie dla próby rekonstrukcji prawa do śmierci ma orzecznictwo sądowe. W tym rozdziale szczegółowo omówiono następujące kwestie: (1) zasadę godności człowieka, (2) prawo do wolności, (3) prawo do prywatności, (4) prawo do życia, (5) bezkarność samobójstwa, (6) zasadę równości wobec prawa, (7) zgodę pokrzywdzonego, (8) pozostałe argumenty wynikające z przyjmowanych założeń etycznych, ekologicznych bądź ekonomicznych. W podsumowaniu podkreśla się, że „[p]rowadzone w toku postępowań sądowych poszukiwania podstawy prawa do śmierci, zarówno na gruncie prawa *common law* (głównie amerykańskiego), prawa stanowionego, jak i mieszanego systemu przyjętego w UE i w krajach należących do Rady Europy wskazują na to, że istnienie takiego prawa jest przynajmniej częściowo uznawane przez współczesne społeczeństwa. W ślad za przyjmowaniem tej koncepcji podążają także ustawodawstwa krajowe, w szczególności w krajach Europy Zachodniej oraz w USA. Kwestią czasu wydaje się bardziej powszechne przyjęcie prawa do śmierci, przynajmniej w państwach opartych na regułach demokratycznych" (s. 209–210).

Rozdział ósmy to *Treść prawa do śmierci*. Autor podkreśla, że prawo do śmierci jest zbiorczym określeniem dla możliwości skorzystania przez jednostkę z konglomeratu odrębnych uprawnień. Dotyczy to opisanych w książce praw zasadniczo odmiennych retorycznie, wpisujących się w ideę praw człowieka. Są to: (1) prawo do odmowy leczenia ratującego lub podtrzymującego życie, (2) prawo do racjonalnego samobójstwa, (3) prawo do uzyskania pomocy w samobójstwie, (4) prawo

do eutanazji czynnej, (5) prawo do śmierci osób niekompetentnych. Ciekawy jest fragment dotyczący przeglądu regulacji prawa do śmierci. Autor zauważa tu, iż „[p]lotwierdzenie prawa do ochrony życia w aktach międzynarodowych, bądź na poziomie konstytucji, nie może zostać uznane za wystarczające do wykluczenia dopuszczalności czynów eutanatycznych. Ochrona życia nie nosi charakteru absolutnego i podlega wyjątkom, do których można zaliczyć także czyn eutanazji, w ramach którego realizowane jest prawo pacjenta do samostanowienia oraz chroniona jest jego godność” (s. 230). Podsumowanie ma charakter porządkujący, wskazuje się bowiem, że prawo do śmierci tworzy cztery filary, które w różnym stopniu są akceptowane w poszczególnych systemach prawnych. Powszechnie przyjmowane są dwa pierwsze prawa, czyli prawo do eutanazji biernej (poprzez odmowę dalszego leczenia przez pacjenta) i prawo do popełnienia samobójstwa. W przypadku pozostałych dwóch praw wykształcono modele określane jako zachowawczy i postępowy. W dalszej części podsumowania te modele są ze sobą krótko porównane.

Rozdział dziewiąty to *Prawo do śmierci w polskim porządku prawnym*. Autor wskazuje w nim, że „[a]naliza możliwości wyprowadzenia prawa do śmierci z polskiego porządku prawnego opierać się będzie przede wszystkim na interpretacji norm konstytucyjnych, ustanawiających prawo do wolności oraz prawo do prywatności, jak również na wykładni prawa do ochrony życia. Egzegeza przepisów ustawy zasadniczej zostanie wzbogacona o przegląd orzecznictwa i ustawodawstwa zwykłego, stanowiących podstawę do dynamicznej interpretacji jej norm” (s. 239). W tym układzie analizom poddano następujące przepisy istotne dla rekonstrukcji prawa do śmierci: (1) prawo do prywatności, (2) prawo do wolności, (3) krytykę koncepcji prawa do śmierci, (4) prawo do życia a prawo do ochrony życia, (5) treść prawa do śmierci. Na końcu rozdziału zamiast podsumowania umieszczono propozycje rozwiązań legislacyjnych. Autor omawia zarys postulowanej regulacji krajowej odnoszącej się do eutanazji i praktyk okołoeutanatycznych. Podkreśla też, iż przypuszczalna liczba dokonywanych w Polsce praktyk skracania życia i sposób ich dokonywania wystarczająco uzasadniają postulat pilnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Podaje, że „[c]elem regulacji powinno być zapewnienie, że praktyka eutanazji będzie miała charakter humanitarny, uwzględniający podmiotowość pacjenta oraz wyrażaną przez niego wolę, w tym również w zakresie sposobu i chwili własnej śmierci. Jednocześnie niezbędne

jest wprowadzenie zabezpieczeń przed możliwością występowania nadużyć, przede wszystkim poprzez wprowadzenie obowiązków statystycznych oraz powołanie wyspecjalizowanego organu nadzorującego” (s. 274–275).

Książkę zamyka *Zakończenie*. Autor w ramach swego podsumowania wywodów zawartych w książce odnosi się do poszczególnych wymiarów opisu śmierci, takich jak: biologiczny, psychologiczny oraz socjologiczny. Zwraca uwagę także na sformułowanie własnej definicji praktyk eutanatycznych. Powyższe analizy stworzyły podstawę do etycznej oceny zjawisk przedłużania i skracania życia, omówionych w kolejnych rozdziałach. Końcowa część pracy przedstawia prawo do śmierci jako propozycję zbioru praw szczegółowych. Co istotne, z przeprowadzonej analizy wynika, że część tych uprawnień już dziś jest uwzględniona w przepisach prawnych, inne zaś można próbować z nich wyinterpretować, stosując reguły wykładni. Czytelnika niewątpliwie zainteresują ważne kwestie dotyczące prawa do odmowy leczenia (eutanazji biernej) oraz do popełnienia racjonalnego samobójstwa, a także prawo do medycznie wspomaganego samobójstwa i prawo do eutanazji czynnej. Fragment ten zawiera także postulat konieczności zwrócenia uwagi ustawodawcy w celu wprowadzenia podobnych rozwiązań również w Polsce. Równie ciekawe są wątki dotyczące sformułowanych propozycji prawnej reakcji wobec opisanych w pracy zjawisk dotyczących prawa do śmierci. Przy czym akcentuje się, że sugerowane normy prawne uwzględniają wyłącznie takie rozwiązania, które będą do przyjęcia dla szerokiej grupy adresatów, a zarazem są konieczne dla zapewnienia realizacji podstawowych praw podmiotowych.

W *Zakończeniu* jest kilka zdań, które zasługują na szczególną uwagę. Przyjęto w nim, że „[p]odobnie jak prawo do życia jest wyłącznie uprawnieniem, a nigdy obowiązkiem, prawo do śmierci nie oznacza, że trzeba skorzystać z któregoś z jego elementów, a decyzja o tym należy wyłącznie do sfery prywatnej. Heroiczna postawa wobec śmierci, wyrażana w równym stopniu poprzez zakończenie życia na własnych warunkach w ramach praktyk eutanatycznych lub samobójstwa ascetycznego, jak i w drodze przeżycia do końca bolesnej agonii zawsze zasługuje na pochwałę. Wyraża się w niej bowiem w pełni ludzka kondycja, sięganie ku nieśmiertelności i materialny byt, który ma ściśle określony koniec” (s. 283–284). Co więcej, Autor zwraca uwagę, że „[ś]mierć jest antytezą życia, końcem egzystencji i kresem wszystkich ludzkich planów i zamierzeń. Niezależnie od tego, czy przyjmuje się też czy odrzuca perspektywę

transcendentalną, śmierć jest najbardziej doniosłym zdarzeniem w życiu, swoistym podsumowaniem, kropką na końcu zdania. Akceptacja konieczności śmierci w wymiarze biologicznym nie przekłada się na jej przyjęcie w perspektywie psychologicznej, gdzie dominują uczucie lęku przed własną śmiercią i straty, gdy umiera ktoś bliski. O śmierci niełatwo jest myśleć, Heideggerowskie bycie-ku-śmierci wydaje się zadaniem ponad ludzkie siły. Umysł cofa się przed wizją nicości, chce trwać, co wynika z pierwszego prawa biologicznego, które nakazuje zachowanie siebie. W ramach realizacji drugiego prawa biologicznego – zachowania gatunku – człowiek nie tylko decyduje się na posiadanie potomstwa, ale także podejmuje działania w ramach szeroko rozumianej kultury, których być może nie zawsze w pełni uświadomionym celem jest realizacja «nie wszystek umrę» Horacego. Ludzkie życie i śmierć stanowią tylko element nurtu śmierci i zmartwychwstania, wiecznie powtarzającego się cyklu natury. Cokolwiek po nas pozostanie – ciało, dokonania na polu nauki czy kultury, idee – będzie podlegać ponownemu wykorzystaniu i przetworzeniu, stanie się budulcem nowych konstrukcji biologicznych lub kulturowych. Również genetyczna tożsamość nie kończy się w momencie zgonu, geny żyją dalej w potomstwie, w perspektywie człowieka w praktyce wiecznie. Fetyszizm życia jawi się jako nieuzasadnione przywiązanie do nietrwałego stanu jednostkowej egzystencji, podczas gdy przeznaczeniem człowieka jest istnienie w wymiarze genetycznym i kulturowym jeszcze długo po biologicznym zgonie. Akceptacja śmierci wymaga gruntownego przewartościowania ludzkiej kondycji, przyjęcia wynikającej z biologii konieczności również na poziomie psychologicznym. Jest to trudne zadanie, ale przy tym niezbędne do usunięcia lęku przed końcem życia. Wybór śmierci w obliczu niedającego się uśmierzyć bólu oraz psychicznego cierpienia, związanych z terminalną chorobą staje się bardziej zrozumiały, gdy osoba dokonująca oceny takiego wyboru sama nie odczuwa silnego lęku przed własną śmiercią. Być może osoby występujące najgwałtowniej przeciwko istnieniu prawa do śmierci w rzeczywistości nie potrafią tego lęku zmniejszyć, są jego zakładnikami. Dojrzała postawa powinna natomiast uwzględniać prawo bliźnich do podejmowania wyborów, których można nie akceptować, ale należy je uszanować” (s. 284–285).

Książka zawiera wykaz skrótów, który podzielono na cztery części: (a) akty prawne, (b) czasopisma i publikatory, (c) organy orzekające, (d) inne skróty będące skrótowcami. Z kolei bibliografia została podzielona na następujące elementy: (1) wykaz aktów prawnych obejmujący

akty polskie i obce, (2) wykaz literatury, zawierający szeroki wybór opracowań w języku polskim i języku angielskim, (3) wykaz orzecznictwa z podziałem na: (a) orzecznictwo cywilne, (b) orzecznictwo TK, (c) orzecznictwo ETPC, (d) inne, a także (4) wykaz źródeł internetowych. Dopełnieniem warsztatu badawczego jest przygotowany indeks rzeczowy.

Autor książki nie określa wprost kręgu jej odbiorców, dlatego wydaje się, że adresowana jest do każdej osoby zainteresowanej problematyką dotyczącą rozważań wokół prawa do śmierci. Niewątpliwie monografia ta przyczyni się do zwiększenia uwagi społeczeństwa na koncepcję prawa człowieka do zakończenia własnego życia w wielowarstwowym ujęciu: prawnym, kulturowym, filozoficznym i etycznym.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.2.54.8>

---

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

## Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Nimrod Muhumuza, *Children's rights and climate action: Assessing the suitability of South Africa's domestic normative framework* (Prawa dzieci a działania klimatyczne. Ocena adekwatności krajowych ram normatywnych Republiki Południowej Afryki), „*African Human Rights Law Journal*” 2026, vol. 26, no. 1, s. 1-33, <https://www.ahrlj.up.ac.za/muhumuza-n>

Prezentowany artykuł dotyczy tematyki związanej z ochroną praw dzieci w kontekście zmian klimatu. Autor przedstawia analizę krajowych ram normatywnych Republiki Południowej Afryki (RPA), oceniając, czy obowiązujące prawo i polityki publiczne w wystarczającym stopniu chronią i promują prawa dzieci w obliczu kryzysu klimatycznego. Przedmiotowa problematyka jest szczególnie aktualna, ponieważ dzieci należą do grup najbardziej narażonych na negatywne skutki zmian klimatu, a jednocześnie ich interesy i głos są często pomijane w procesach decyzyjnych dotyczących polityki klimatycznej.

N. Muhumuza wychodzi z założenia, że RPA posiada jedno z najbardziej rozbudowanych i postępowych ram prawnych dotyczących ochrony środowiska i zarządzania klimatycznego wśród państw globalnego południa. Jednocześnie wskazuje jednak, że dzieci pozostają w tym systemie w dużej mierze niewidoczne. Mimo konstytucyjnych gwarancji ochrony praw dziecka oraz zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach dziecka<sup>1</sup> i z Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka<sup>2</sup> południowoafrykańska polityka klimatyczna nie integruje systematycznie perspektywy dziecięcych praw człowieka.

Tytułową materię Autor podzielił na kilka zasadniczych części poświęconych kolejno: aktualnemu profilowi klimatycznemu RPA, historycznemu i społeczno-politycznemu kontekstowi relacji między dziećmi, środowiskiem i zmianami klimatu, analizie krajowych i międzynarodowych podstaw normatywnych ochrony praw dzieci oraz ocenie wybranych zasad przewodnich, takich jak zakaz dyskryminacji, najlepszy interes dziecka, partycypacja dzieci, dostęp do informacji, ocena wpływu oraz prawo do życia, przetrwania i rozwoju. W końcowej części artykułu Autor omawia także znaczenie orzecznictwa sądowego,

<sup>1</sup> Convention on the Rights of the Child, United Nations, New York, 20 XI 1989.

<sup>2</sup> African Charter on the Rights and Welfare of the Child, African Union, Addis Ababa, 11 VII 1990, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

w szczególności spraw *Thabametsi* i *Deadly Air*, dla rozwoju prawno-klimatycznej ochrony dzieci.

Odnosnie do aktualnej sytuacji klimatycznej RPA Autor wskazuje, że dzieci zamieszkujące ten kraj są szczególnie narażone na skutki kryzysu klimatycznego. Dotyczy to zwłaszcza niedoborów wody, zanieczyszczenia gleby i wody, złej jakości powietrza, ubóstwa oraz niedożywienia. Wysokie temperatury, susze i ograniczona dostępność wody będą miały bezpośredni wpływ na zdrowie dzieci, ich edukację, rozwój oraz warunki życia. Autor słusznie zauważa, że skutki zmian klimatu nie rozkładają się równomiernie, lecz szczególnie dotyczą dzieci żyjące w ubóstwie oraz w społecznościach historycznie marginalizowanych.

Szczególne znaczenie w analizie Autora zajmuje problem zanieczyszczenia powietrza. RPA pozostaje państwem silnie uzależnionym od węgla, a region Mpumalanga należy do największych światowych obszarów zanieczyszczenia powietrza. Autor wskazuje na działalność zakładów przemysłowych, elektrowni węglowych oraz zakładu SASOL w Secunda, który jest jednym z największych pojedynczych emitentów dwutlenku węgla na świecie. Zanieczyszczenia te mają szczególnie negatywne skutki dla dzieci, zwłaszcza tych cierpiących na choroby układu oddechowego. Należy zgodzić się z Autorem, że ochrona dzieci przed skutkami zanieczyszczeń powinna stanowić jeden z zasadniczych elementów krajowej polityki klimatycznej i środowiskowej.

Następnie N. Muhumuza przedstawia historyczne uwarunkowania południowoafrykańskiego podejścia do środowiska i ochrony klimatu. Autor podkreśla, że kolonializm i apartheid doprowadziły do głębokiego zerwania relacji wielu społeczności z ziemią, ze środowiskiem i z zasobami naturalnymi. Przymusowe przesiedlenia, segregacja rasowa, nierówności przestrzenne oraz wykluczenie społeczno-ekonomiczne stworzyły warunki, w których najbardziej narażone grupy społeczne, w tym dzieci, ponoszą dziś szczególnie dotkliwe konsekwencje degradacji środowiska i zmian klimatu.

Interesującym elementem artykułu jest odniesienie do przedkolonialnych praktyk środowiskowych. Autor zauważa, że dzieci nie były wprawdzie wyraźnie eksponowane w literaturze dotyczącej historii środowiskowej Afryki Południowej, ale uczestniczyły w życiu wspólnotowym, w tym w działaniach służących zachowaniu ciągłości społeczności i korzystaniu z zasobów naturalnych. W społeczeństwach afrykańskich dzieciństwo nie było ujmowane wyłącznie przez pryzmat wieku biologicznego, lecz także przez przynależność do grup wiekowych, rytuały

przejścia i role społeczne. Autor wskazuje, że kolonializm i apartheid doprowadziły do ograniczenia tej aktywnej relacji dzieci ze środowiskiem, czyniąc je raczej biernymi uczestnikami systemu społecznego niż podmiotami sprawczymi.

Odnosząc się do okresu apartheidu, Autor słusznie zauważa, że polityka segregacji miała długotrwałe konsekwencje dla sposobu rozumienia ochrony środowiska. Ochrona przyrody była często postrzegana jako domena białej elity, oderwana od potrzeb większości czarnej ludności. System edukacji bantu ograniczał rozwój świadomości ekologicznej i możliwości udziału w procesach decyzyjnych. W konsekwencji dzieci czarnoskórych mieszkańców nie tylko były społecznie i politycznie marginalizowane, ale także pozbawiane możliwości aktywnego uczestnictwa w ochronie środowiska. Argumentacja ta jest przekonująca, ponieważ pokazuje, że współczesna niewidoczność dzieci w polityce klimatycznej nie jest przypadkowa, lecz ma głębokie historyczne źródła.

W odniesieniu do demokratycznej RPA Autor podkreśla, że po 1994 r. nastąpił zasadniczy zwrot w kierunku ochrony praw człowieka, sprawiedliwości środowiskowej i konstytucjonalizacji praw dzieci. Konstytucja z 1996 r.<sup>3</sup> gwarantuje każdemu prawo do środowiska, które nie jest szkodliwe dla zdrowia lub dobrostanu, a także przyznaje dzieciom szczególną ochronę, w tym prawo do podstawowego żywienia, opieki zdrowotnej, usług społecznych oraz ochrony przed krzywdzeniem. Mimo to Autor zauważa, że krajowe dokumenty klimatyczne nadal nie traktują dzieci jako odrębnej grupy wymagającej szczególnej ochrony. Przykładem jest Narodowa Strategia Adaptacji do Zmian Klimatu, która nie odnosi się wprost do dzieci.

Centralnym pojęciem artykułu jest podejście oparte na prawach dziecka, określane jako *children's rights-based approach*. Polega ono na tym, że działania klimatyczne powinny być projektowane, wdrażane i oceniane z uwzględnieniem szczególnych praw, potrzeb, podatności i sprawczości dzieci. Autor wskazuje, że takie podejście wynika zarówno z Konwencji o prawach dziecka, jak i z Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka oraz z Konstytucji Republiki Południowej Afryki. Należy zgodzić się z Autorem, że formalne istnienie praw dziecka nie jest wystarczające, jeżeli nie zostają one przełożone na konkretne mechanizmy polityki klimatycznej.

---

<sup>3</sup> The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 sec 9(3).

W kwestii zasady niedyskryminacji Autor wskazuje, że ma ona wymiar zarówno proceduralny, jak i materialny. Proceduralnie wymaga, aby dzieci mogły uczestniczyć w procesach podejmowania decyzji dotyczących klimatu i środowiska. Materialnie natomiast oznacza obowiązek zapewnienia, by polityki klimatyczne nie pogłębiały istniejących nierówności społecznych. Szczególnie istotne jest tu położenie dzieci żyjących w regionach silnie zanieczyszczonych, takich jak Mpumalanga i obszar Highveld. Brak odpowiednich danych oraz ograniczone informowanie społeczeństwa o skutkach zanieczyszczeń dla dzieci Autor ocenia jako przejaw słabości państwa w realizacji obowiązków wynikających z zasady niedyskryminacji.

Kolejnym elementem analizy jest zasada najlepszego interesu dziecka. Autor przypomina, że w Konstytucji Republiki Południowej Afryki interes dziecka ma znaczenie nadrzędne we wszystkich sprawach, które go dotyczą. Zasada ta powinna być zatem stosowana także w sprawach klimatycznych. Skoro zmiany klimatu wpływają na zdrowie, życie, edukację, rozwój i bezpieczeństwo dzieci, to każda decyzja dotycząca polityki klimatycznej powinna być oceniana przez pryzmat jej skutków dla dzieci. Trafne jest stanowisko Autora, że działania państwa prowadzące do utrzymywania wysokich emisji gazów cieplarnianych, zaniechania adaptacji albo niewystarczającej ochrony przed zanieczyszczeniem mogą naruszać standard najlepszego interesu dziecka.

Dużo miejsca Autor poświęca także partycypacji dzieci. Wskazuje, że południowoafrykańska tradycja społecznego zaangażowania dzieci i młodzieży, także w kontekście walki z apartheidem, powinna znaleźć kontynuację w procesach klimatycznych. Udział dzieci nie może mieć charakteru symbolicznego. Powinien być przejrzysty, dobrowolny, bezpieczny, dostosowany do wieku i poziomu rozwoju dziecka, a także realnie uwzględniany w procesie decyzyjnym. Autor słusznie podkreśla, że dzieci nie powinny być traktowane wyłącznie jako bierne ofiary zmian klimatu, lecz także jako podmioty praw i uczestnicy debaty publicznej.

W zakresie dostępu do informacji Autor wskazuje, że skuteczna partycypacja dzieci jest niemożliwa bez odpowiedniej edukacji klimatycznej i dostępu do danych. Dzieci powinny otrzymywać informacje o zmianach klimatu w formie dostosowanej do ich wieku i możliwości rozumienia. Republika Południowej Afryki realizuje wprawdzie pewne programy edukacji ekologicznej, w tym programy szkolne dotyczące wody, energii, bioróżnorodności i zmian klimatu, ale działania te są niewystarczające i niesystemowe. Szczególnym problemem pozostaje brak

regularnie aktualizowanych, oficjalnych i zdezagregowanych danych dotyczących wpływu zmian klimatu na dzieci. W ocenie Autora jest to poważne zaniedbanie, ponieważ bez takich danych trudno tworzyć skuteczne polityki publiczne i rozliczać państwo z realizacji obowiązków.

Istotną część artykułu stanowi analiza ocen oddziaływania na środowisko, ocen wpływu na klimat oraz ocen wpływu na prawa dziecka. Autor wskazuje, że RPA zna mechanizm ocen oddziaływania na środowisko, a orzecznictwo sądowe potwierdziło konieczność uwzględniania wpływu inwestycji na klimat. Jednocześnie jednak oceny wpływu na prawa dziecka nie są obowiązkowe. W konsekwencji dzieci często pozostają niewidoczne przy opracowywaniu polityk publicznych, aktów prawnych i decyzji inwestycyjnych. Postulat wprowadzenia obowiązkowych ocen wpływu na prawa dziecka w sprawach klimatycznych należy uznać za szczególnie zasadny.

W tym kontekście Autor omawia sprawę *EarthLife Africa*<sup>4</sup>, znaną również jako sprawa *Thabametsi*. Dotyczyła ona planowanej budowy elektrowni węglowej i obowiązku uwzględnienia wpływu takiej inwestycji na klimat. Sąd uznał, że skutki klimatyczne są istotnym czynnikiem, który powinien zostać wzięty pod uwagę przy wydawaniu decyzji środowiskowych. Chociaż dzieci nie znalazły się w centrum rozumowania sądu, Autor wskazuje, że przyjęta przez sąd szeroka i celowościowa wykładnia prawa otwiera możliwość włączania praw dzieci do przyszłych ocen oddziaływania klimatycznego.

Autor analizuje również prawo do życia, przetrwania i rozwoju. Zmiany klimatu oraz zanieczyszczenie powietrza mają bezpośredni wpływ na zdrowie i życie dzieci. Dotyczy to zwłaszcza chorób układu oddechowego, niedożywienia, braku dostępu do wody oraz pogorszenia warunków bytowych. Chociaż Konstytucja RPA nie zawiera odrębnego prawa do „przetrwania i rozwoju” w takim brzmieniu, ochrona ta wynika z prawa do życia, zdrowia, żywienia, opieki oraz ochrony przed krzywdą. Autor trafnie zauważa, że bez skutecznej polityki klimatycznej państwo nie jest w stanie realnie zagwarantować dzieciom prawa do życia i rozwoju.

Szczególnie ważnym przykładem praktycznego znaczenia tych rozważań jest sprawa *Deadly Air*<sup>5</sup>. Dotyczyła ona wysokiego poziomu zanie-

---

<sup>4</sup> *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs & Others*, 2013 (4) SA 463 (GP).

<sup>5</sup> *The Trustees for the Time Being of the Groundwork Trust & Vukani Environmental Justice Alliance Movement in Action v The Minister of Environmental Affairs & Others* (GP) unreported case 39724/2019, 18 II 2021 (*Deadly Air*).

czyszczenia powietrza na obszarze Highveld Priority Area, obejmującym części prowincji Gauteng i Mpumalanga. Na tym terenie znajdują się liczne elektrownie węglowe, zakłady przemysłowe i kopalnie. Sąd uznał, że poziom zanieczyszczenia powietrza narusza konstytucyjne prawo do środowiska nieszkodliwego dla zdrowia i dobrostanu. Istotne jest, że w sprawie tej zwrócono uwagę na szczególną podatność dzieci i innych grup wrażliwych na skutki toksycznego powietrza.

Zdaniem Autora sprawa *Deadly Air* pokazuje potencjał sądów w egzekwowaniu praw człowieka w kontekście zmian klimatu i zanieczyszczenia środowiska. Sąd stwierdził, że prawo do środowiska ma charakter natychmiastowo realizowalny, a państwo ma obowiązek podejmowania konkretnych działań regulacyjnych. Jednocześnie Autor dostrzega ograniczenia tego podejścia. Samo uznanie naruszenia prawa nie usuwa natychmiast skutków wieloletniego zanieczyszczenia ani emisji gazów cieplarnianych. Orzeczenia sądowe mogą jednak zmuszać państwo do podjęcia działań adaptacyjnych, mitygacyjnych i naprawczych.

Podsumowując swoje rozważania, Autor zaznacza, że RPA posiada silne konstytucyjne i ustawowe podstawy do ochrony praw dzieci w kontekście zmian klimatu, ale nie wykorzystuje ich w sposób wystarczający. Dzieci pozostają w dużej mierze nieobecne w ustawach, strategiach i politykach klimatycznych. Brakuje obowiązkowych ocen wpływu na prawa dziecka, skutecznych mechanizmów partycypacji, odpowiednich danych oraz jasnych procedur uwzględniania najlepszego interesu dziecka w decyzjach klimatycznych.

Realizacja postulatów wskazanych przez Autora wymagałaby wprowadzenia reform legislacyjnych i instytucjonalnych. Po pierwsze, krajowe strategie klimatyczne powinny wprost integrować prawa dzieci. Po drugie, obowiązkowe powinny stać się oceny wpływu projektów, ustaw i polityk na prawa dziecka oraz klimat. Po trzecie, należy stworzyć mechanizmy rzeczywistego udziału dzieci w procesach decyzyjnych. Po czwarte, państwo powinno systematycznie gromadzić i publikować dane dotyczące wpływu zmian klimatu na dzieci. Po piąte, konieczne jest wzmocnienie zdolności instytucji publicznych do wdrażania podejścia opartego na prawach dziecka.

Artykuł N. Muhumuzy należy ocenić jako wartościowy głos w debacie nad sprawiedliwością klimatyczną i prawami dziecka. Jego znaczenie polega przede wszystkim na wykazaniu, że skuteczna polityka klimatyczna nie może ograniczać się do kwestii emisji, energii i gospodarki. Musi uwzględniać także dzieci jako samodzielnych nosicieli

praw, osoby szczególnie wrażliwe na skutki kryzysu klimatycznego oraz uczestników procesów decyzyjnych. Należy zgodzić się z Autorem, że dopiero umieszczenie praw dzieci w centrum zarządzania klimatycznego pozwoli realizować konstytucyjną obietnicę sprawiedliwości środowiskowej, równości i ochrony przyszłych pokoleń.

*Anna Dąbrowska\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.2.54.9>

---

\* Casimir Pulaski Radom University, Radom, Poland | Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-7843-3816>, e-mail: [anna.dabrowska@uad.edu.pl](mailto:anna.dabrowska@uad.edu.pl).

Joe Tomlinson, *The Social Side of Fair Process* (Społeczny wymiar uczciwego postępowania), „Current Legal Problems” 2025, vol. 78, s. 103–125, <https://doi.org/10.1093/clp/cuaf005>

Autor w opracowaniu przedstawia zagadnienie społecznego wymiaru sprawiedliwego, uczciwego postępowania organów administracji publicznej, rozważając pozytywne i negatywne skutki w tym zakresie. W tytule artykułu nie zasygnalizowano wyraźnie, że odnosi się on do społecznych skutków działań podejmowanych w toku aktywności podmiotów publicznych (quasipublicznych) w zakresie stosowania prawa administracyjnego. Powyższe wynika jednoznacznie ze wstępu, wniosków końcowych oraz ze szczegółowych rozważań analizowanego tekstu. Zagadnienie uczciwości postępowania administracji wobec obywateli, w tym w jego społecznym aspekcie, zasługuje na pogłębioną analizę, gdyż sprawiedliwe i rzetelne podejmowanie działań przez administrację publiczną stanowi centralną ideę współczesnego prawa administracyjnego. W artykule odwołano się do badań prowadzonych przez innych autorów w kilku państwach anglojęzycznych położonych na trzech kontynentach: w USA, Wielkiej Brytanii, Australii i Irlandii, co upoważnia do formułowania wniosków o charakterze ponadpaństwowym, uniwersalnym.

W pracy odniesiono się zróżnicowanych zakresów działalności sektora publicznego, w tym takich organów jak: policja, sądy, administracja skarbową czy też jednostki realizujące świadczenia z zakresu opieki imigracyjnej, opieki zdrowotnej oraz opieki społecznej. Istotnym spostrzeżeniem jest, że – przykładowo – funkcjonariusze policji „pierwszego kontaktu” odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu postrzegania systemu prawnego, a sposób, w jaki policja traktuje jednostki – uczciwie, z szacunkiem i bezstronnie – ma wpływ na chęć ludzi do przestrzegania prawa. Powyższe wskazuje na znaczenie budowania zaufania i legitymizacji poprzez sprawiedliwe traktowanie w codziennych kontaktach między społeczeństwem a organami ścigania. Badania potwierdziły także, że rzetelność działań wobec pacjenta odgrywa znaczącą rolę w przestrzeganiu zaleceń lekarskich. Pacjenci chętniej stosowali się do zaleceń lekarskich, gdy czuli, że lekarze traktowali ich z szacunkiem, dawali im głos w procesie leczenia i transparentnie wyjaśniali decyzje. Analogicznie poszanowanie sprawiedliwości i legalności w toku działań organów podatkowych wpływa na przestrzeganie przepisów podatkowych przez podatników.

W opracowaniu przedstawiono postrzeganie różnorodnych procesów działalności administracji przez obywateli, natomiast celem analizy jest szersza refleksja nad wnioskami dotyczącymi społecznego aspektu sprawiedliwego postępowania administracji.

Autor odnosi się do tego, co opinia publiczna rozumie pod pojęciem sprawiedliwego postępowania organów administracji publicznej. Dokonał przekrojowego zestawienia cech sprawiedliwego procesu i stworzył modele opierające się na badaniach innych badaczy przywołanych w pracy. Na podstawie analiz prowadzonych w różnych państwach trafnie wskazał, że przy istnieniu podobieństw między systemami mogą występować pomiędzy nimi różnice wynikające m.in. z kontekstu, czyli z różnych rodzajów interakcji z administracją publiczną i innych czynników. W pracy wskazano, że konieczne jest dalsze badanie i poszerzenie przez prawników administratywistów sposobu pojmowania sprawiedliwości w postępowaniu administracji w kontekście systemu rządów poszczególnych państw. Idea uczciwego postępowania administracji jest zagadnieniem złożonym, które – choć rozpatrywane w różnych aspektach – nie zostało dotychczas należycie zbadane w aspekcie społecznym. Koncepcja ta bazuje przede wszystkim na subiektywnych doświadczeniach obywateli związanych z działaniami administracji. Autor podkreśla, że na postrzeganie sprawiedliwego procesu wpływać będą zarówno doświadczenia poszczególnych jednostek, jak i ich bliskich czy szerzej: innych osób, kształtując perspektywy w tym zakresie. Ciekawym rozwiązaniem zastosowanym w opracowaniu jest przytaczanie wypowiedzi osób w zakresie analizowanej tematyki, częstokroć krytycznych wobec systemu administracji w danym państwie, i formułowanie na ich podstawie wniosków.

Zwrócono uwagę, że ważnym aspektem kształtowania się percepcji sprawiedliwego postępowania administracji jest okoliczność, że nie jest ona pochodną odrębnych, jednostkowych interakcji, lecz doświadczeniem z określonego procesu i wynika ze złożonych relacji jednostka–organ publiczny. Abstrahując od samego wyniku danej sprawy, sposób traktowania ludzi w ich kontaktach z administracją ma fundamentalne znaczenie dla budowania zaufania do władzy. Przestrzeganie prawa przez społeczeństwo jest często celem, do którego dążą organy publiczne, ale nie jest to jedyny rezultat, do którego zmierzają, i może wywoływać także dalsze skutki, np. składanie skarg, współpraca z organami administracji, głosowanie w wyborach, a nawet poziom śmiertelności w społeczeństwie.

Autor w sposób twórczy powtarza wysuwane przez innych badaczy pytanie, w jaki sposób można najlepiej wykorzystać prawo, aby uzyskać pozytywne skutki społeczne, i wskazuje, że pogłębianie wiedzy na temat społecznego wymiaru sprawiedliwego postępowania administracji jest istotne w tym zakresie. Doświadczenia obywateli mają znaczenie w dłuższej perspektywie czasowej, wpływając ich postawy i zachowania, co przekłada się na możliwość podniesienia skuteczności działań publicznych i kształtowanie zdolności państwa do wdrażania polityki.

*Monika Kępa\**

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.2.54.10>

---

\* 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](mailto:monika.kepa@mail.umcs).



## IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Małoletni przedsiębiorcy w Polsce i Niemczech. Dwa porządki prawne, trzy perspektywy: prawo gospodarcze, prawo pracy, prawo finansowe”, Poznań, 7 maja 2026 r.**

7 maja 2026 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Małoletni przedsiębiorcy w Polsce i Niemczech. Dwa porządki prawne, trzy perspektywy: prawo gospodarcze, prawo pracy, prawo finansowe”. Wydarzenie zostało zorganizowane w formule hybrydowej. Konferencja została zrealizowana w ramach projektu badawczego finansowanego przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki.

Celem konferencji było stworzenie forum wymiany poglądów, doświadczeń oraz wyników badań naukowych dotyczących statusu prawnego małoletnich uczestniczących w obrocie gospodarczym w Polsce i w Niemczech. Zakres tematyczny obrad obejmował zagadnienia z obszaru prawa gospodarczego publicznego i prywatnego, prawa pracy oraz prawa finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań wynikających ze współczesnych przemian społecznych, technologicznych i gospodarczych.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali Prodzikan ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, dr hab. Marcin Michał Wiszowaty, prof. UG, oraz kierownik projektu, dr hab. Hanna Wolska, prof. UG. W wystąpieniach inauguracyjnych podkreślono aktualność i znaczenie problematyki małoletnich przedsiębiorców, wskazując na potrzebę pogłębionych badań nad ich funkcjonowaniem w obrocie gospodarczym.

Obrady rozpoczął panel wprowadzający, moderowany przez prof. dr hab. Marka Szewczyka. W tej części konferencji wystąpili: prof. Dr. Elena Dubovitskaya, prof. dr hab. Monika Tomaszewska oraz dr Damian Cyman.

Prof. Dr. Elena Dubovitskaya z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen w swoim wystąpieniu wprowadzającym zwróciła uwagę na rosnące znaczenie badań naukowych dotyczących statusu prawnego osoby małoletniej w warunkach dynamicznych przemian społecznych, gospodarczych i technologicznych. Podkreśliła, że coraz częstsza aktywność małoletnich w sferze gospodarczej, w tym w gospodarce cyfrowej, wymaga pogłębionej refleksji naukowej oraz interdyscyplinarnego podejścia badawczego uwzględniającego perspektywę prawa prywatnego, publicznego, prawa pracy oraz prawa finansowego. Wskazała również, że zagadnienia podejmowane w referatach zaplanowanych w programie konferencji odzwierciedlają najważniejsze współczesne wyzwania związane z uczestnictwem małoletnich w obrocie gospodarczym. W ocenie prelegentki prezentowane wystąpienia stanowiły istotny wkład w rozwój badań komparatystycznych nad sytuacją prawną małoletnich przedsiębiorców w Polsce i w Niemczech oraz mogły stanowić podstawę do formułowania dalszych postulatów badawczych i legislacyjnych.

Prof. dr hab. Monika Tomaszewska z Uniwersytetu Gdańskiego w referacie pt. *Małoletni jako pracodawca – konsekwencje prawne przejęcia przedsiębiorstwa w świetle instytucji zarządu sukcesyjnego* przedstawiła problematykę sytuacji prawnej małoletniego właściciela przedsiębiorstwa zatrudniającego pracowników. W wystąpieniu omówiono instytucję zarządu sukcesyjnego, zagadnienia związane z przejęciem zakładu pracy, odpowiedzialnością za zobowiązania pracownicze i publicznoprawne, a także kwestie dotyczące ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Prelegentka zwróciła uwagę, że obowiązujące konstrukcje prawne nie uwzględniają w pełni szczególnej sytuacji małoletniego przedsiębiorcy, który sam pozostaje podmiotem wymagającym ochrony prawnej. W podsumowaniu wskazano na potrzebę dalszych zmian legislacyjnych zmierzających do stworzenia spójnego modelu ochrony małoletniego właściciela przedsiębiorstwa.

Dr Damian Cyman z Uniwersytetu Gdańskiego wygłosił referat pt. *Małoletni przedsiębiorcy w świetle prawa finansowego*, poświęcony analizie statusu małoletnich uczestników obrotu gospodarczego z perspektywy prawa podatkowego. Omówiono niespójności pomiędzy regulacjami prawa cywilnego, gospodarczego i podatkowego, problemy związane z kwalifikacją przychodów, reprezentacją podatkową oraz odpowiedzialnością za zobowiązania podatkowe. Szczególną uwagę poświęcono działalności cyfrowej małoletnich influencerów i twórców internetowych. W wystąpieniu sformułowano również postulaty *de lege*

*ferenda* dotyczące m.in. stworzenia konstrukcji małoletniego mikroprzedsiębiorcy oraz doprecyzowania zasad odpowiedzialności podatkowej.

Wystąpienia wprowadzające zostały podsumowane przez prof. dr. hab. Marka Szewczyka, który zwrócił uwagę na ich komplementarny charakter oraz podkreślił wielowymiarowość problematyki małoletnich przedsiębiorców. Prof. Marek Szewczyk wskazał, że problematyka ta posiada szczególne znaczenie także z punktu widzenia prawa administracyjnego, obejmując zagadnienia związane m.in. z funkcjonowaniem małoletnich w relacjach z organami administracji publicznej. Podkreślił również, że zagadnienia przedstawione podczas wykładów wprowadzających wyznaczyły kierunki dalszej dyskusji naukowej prowadzonej w kolejnych panelach konferencji.

Pierwszy panel konferencji, poświęcony zagadnieniom prawa publicznego gospodarczego oraz prawa finansowego, moderował dr hab. Adam Niewiadomski, prof. UW.

Dr hab. Michał Biliński, prof. UJ, w referacie *Małoletni przedsiębiorca w działalności sportowej* podjął problematykę uczestnictwa małoletnich w profesjonalnej działalności sportowej realizowanej w ramach struktur związanych z działalnością gospodarczą. Na powyżej zarysowanym tle wymienił liczne ryzyka prawne, które można odnieść do specyfiki działalności małoletniego sportowca. W szczególności zwrócił uwagę na zagrożenia towarzyszące rozwiązaniom systemów transferowych oraz podejmowaniu indywidualnej działalności gospodarczej w sferze sportu. W wystąpieniu nawiązano również do orzeczenia TSUE z 20 marca 2025 r. (C 325/23 (ARCE)) oraz zwrócono uwagę na dylemat statusu małoletniego sportowca jako konsumenta.

Dr Cyril Hergenröder z Uniwersytetu Juliusza Maximiliana w Würzburgu przedstawił referat dotyczący ryzyk odpowiedzialności związanych z dokonywaniem czynności prawnych przez małoletnich oraz mechanizmów ochronnych przewidzianych w prawie niemieckim. Omówił zasady uczestnictwa małoletnich w obrocie prawnym i gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej za zgodą przedstawicieli ustawowych i sądu rodzinnego. Wskazał również na instrumenty służące ochronie małoletnich przed nadmiernym zadłużeniem oraz podkreślił znaczenie zasady dobra dziecka przy ocenie dopuszczalności podejmowanej przez nich aktywności gospodarczej.

Dr Łukasz Kielin z Uniwersytetu Gdańskiego w referacie pt. *Małoletni jako podmiot obrotu gospodarczego i podatnik PIT* analizował status

małoletniego jako uczestnika obrotu gospodarczego oraz podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych. Prelegent omówił zasady opodatkowania dochodów osiąganych przez małoletnich, zwracając uwagę na problemy związane z przypisaniem przychodów, wykonywaniem obowiązków podatkowych oraz reprezentacją małoletniego w postępowaniach podatkowych. Wskazał również na praktyczne trudności wynikające z rosnącej aktywności gospodarczej małoletnich, zwłaszcza w obszarze działalności prowadzonej za pośrednictwem internetu i mediów społecznościowych. Odniósł się także do stanowisk prezentowanych przez organy podatkowe w zakresie opodatkowania dochodów małoletnich oraz problemów pojawiających się na tle ich interpretacji i stosowania w praktyce.

Dr Carsten Schirmacher z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen wygłosił referat pt. *Regulowana działalność gospodarcza małoletnich na przykładzie tzw. finfluencerów*. Wystąpienie poświęcono działalności gospodarczej prowadzonej przez małoletnich w sektorach podlegających szczególnym regulacjom prawnym. Szczególną uwagę zwrócono na działalność młodych „finfluencerów”, promujących instrumenty finansowe lub udzielających porad inwestycyjnych. Referat uwypuklił wyzwania prawne związane z funkcjonowaniem małoletnich w regulowanych segmentach rynku finansowego.

Adwokat Ewa Werenc przedstawiła referat dotyczący możliwości kontynuacji koncesji i zezwoleń przez małoletniego spadkobiercę przedsiębiorcy. Wystąpienie dotyczyło problematyki sukcesji administracyjnoprawnej oraz kontynuowania działalności gospodarczej po śmierci przedsiębiorcy. Prelegentka omówiła rozwiązania prawne umożliwiające zachowanie ciągłości prowadzonej działalności gospodarczej, zwracając szczególną uwagę na sytuację małoletnich następców prawnych. Analizie poddano zagadnienia związane z przechodzeniem uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych, w tym koncesji, zezwoleń i licencji, a także bariery prawne mogące utrudniać dalsze prowadzenie przedsiębiorstwa przez małoletniego spadkobiercę. Wskazano również na znaczenie instytucji zarządu sukcesyjnego oraz potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów małoletnich w procesie sukcesji przedsiębiorstwa.

Dr Magdalena Jaś-Nowopolska z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen wygłosiła referat pt. *Małoletni w niemieckim prawie fundacyjnym*. Omówiła pozycję małoletnich w niemieckim prawie fundacyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem fundacji rodzinnych jako instrumentu sukcesji majątkowej i zarządzania majątkiem rodzinnym. Wystąpienie uwzględniało również analizę reformy niemieckiego prawa

fundacyjnego obowiązującej od 1 lipca 2023 r. oraz jej wpływu na sytuację prawną małoletnich beneficjentów fundacji.

Drugi panel konferencji poświęcony został zagadnieniom prawa prywatnego gospodarczego oraz prawa pracy. Obradom przewodniczył dr hab. Tomasz Długosz, prof. UJ.

Prof. Dr. Richard Rachlitz z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen wprowadził uczestników w tematykę działalności gospodarczej osób małoletnich w niemieckim prawie prywatnym. Szczególną uwagę w swoim wystąpieniu poświęcił § 112 BGB, który reguluje zasady samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletniego oraz określa wymagane zgody przedstawicieli ustawowych i sądu rodzinnego. Omówił również praktyczne znaczenie tej regulacji dla młodych przedsiębiorców oraz jej wpływ na zakres zdolności małoletnich do czynności prawnych w obrocie gospodarczym.

Benedikt Schätz z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen w referacie *Małoletni wspólnicy w niemieckim prawie spółek* przedstawił podstawowe ramy prawne uczestnictwa małoletnich w spółkach prawa handlowego. Omówił regulacje niemieckiego kodeksu cywilnego oraz przepisy prawa spółek określające zakres zdolności małoletnich do podejmowania aktywności gospodarczej i wykonywania praw udziałowych.

Aaron Oktay z Uniwersytetu Justus Liebig w Gießen w referacie poświęconym małoletnim przedsiębiorcom w postępowaniu upadłościowym przeanalizował problem ochrony małoletnich przed skutkami niewypłacalności. Wystąpienie koncentrowało się na sytuacji małoletniego wspólnika rodzinnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Omówiono niemieckie rozwiązania dotyczące ograniczenia odpowiedzialności małoletnich, przesłanki ogłoszenia upadłości oraz ryzyka związane z obowiązkiem złożenia wniosku o jej ogłoszenie. Wskazano również możliwe kierunki zmian interpretacyjnych wzmacniających ochronę małoletnich uczestników obrotu gospodarczego.

Dr hab. Wojciech Gonet, prof. UwS przedstawił referat dotyczący wykonywania praw z akcji i udziałów należących do małoletnich przez ich przedstawicieli ustawowych. Omówił rozbieżności występujące w orzecznictwie Sądu Najwyższego w zakresie konieczności uzyskiwania zgody sądu rodzinnego i opiekuńczego na wykonywanie prawa głosu podczas zgromadzeń wspólników oraz walnych zgromadzeń. Wskazał również na potrzebę jednolitego traktowania sytuacji małoletnich wspólników, niezależnie od wielkości posiadanego udziału w kapitale zakładowym.

Dr hab. Agnieszka Piwowarczyk, prof. UŚ, oraz dr hab. Hanna Wolska, prof. UG, w referacie *Małoletni przedsiębiorca – mit czy realna możliwość w CEIDG?* podjęły problem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich w świetle regulacji dotyczących Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Wystąpienie koncentrowało się na analizie statusu prawnego małoletnich przedsiębiorców oraz praktycznych aspektach funkcjonowania tej kategorii podmiotów w polskim porządku prawnym. Prelegentki omówiły obowiązujące regulacje dotyczące wpisu do CEIDG, wskazując na pojawiające się w doktrynie i praktyce wątpliwości dotyczące dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby małoletnie. Istotnym elementem referatu było przedstawienie danych dotyczących liczby małoletnich wpisanych do CEIDG w latach 2019–2026, które potwierdzają, że aktywność gospodarcza osób małoletnich nie ma wyłącznie charakteru teoretycznego, lecz stanowi zjawisko występujące w praktyce obrotu gospodarczego. Na tej podstawie prelegentki podjęły próbę oceny, czy małoletni przedsiębiorca pozostaje jedynie konstrukcją prawną, czy też stanowi realnie funkcjonujący podmiot życia gospodarczego.

Podsumowanie spotkania wygłosiła dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UK, która wskazała najważniejsze problemy badawcze ujawnione podczas obrad oraz podkreśliła potrzebę dalszych analiz dotyczących funkcjonowania małoletnich uczestników obrotu gospodarczego, zwłaszcza w warunkach gospodarki cyfrowej.

Konferencja potwierdziła, że problematyka małoletnich przedsiębiorców stanowi istotne i wieloaspektowe zagadnienie badawcze, wymagające uwzględnienia perspektywy prawa gospodarczego, prawa pracy, prawa finansowego, a także ochrony praw dziecka. Wystąpienia prelegentów stworzyły przestrzeń do pogłębionej dyskusji naukowej, wymiany doświadczeń pomiędzy przedstawicielami polskiej i niemieckiej nauki prawa oraz wyznaczyły kierunki dalszych badań komparatystycznych w tym obszarze.

Hanna Wolska\*

Olga Zinkiewicz-Będźmirowska\*\*

<https://doi.org/10.14746/spp.2026.2.54.11>

---

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

\*\* University of Gdańsk, Poland | Uniwersytet Gdański, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-5714-7220>, e-mail: olga.zinkiewicz@prawo.ug.edu.pl.



ISSN (Online) 2720-2445  
ISSN (Print) 2300-3936

