

# **Dyskurs Prawniczy i Administracyjny**

**4/2025**



# **Dyskurs Prawniczy i Administracyjny**

## **4/2025**

---

Zielona Góra 2025

#### RADA NAUKOWA

Andrzej Bisztyga (*przewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Eduard Barany (Słowacka Akademia Nauk), Michał Bieniak (Izba Adwokacka w Warszawie), Ewelina Cała-Wacinkiewicz (Uniwersytet Szczeciński), Emilio Castorina (Uniwersytet w Katanii, Włochy), Jerzy Ciapała (Uniwersytet Szczeciński), Anna Chodorowska (Uniwersytet Zielonogórski), Katarzyna Dudka (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Krzysztof Eckhardt (Rzeszowska Szkoła Prawa), Andrzej Gorgol (Uniwersytet Zielonogórski), Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski), Stefan Haack (Uniwersytet Viadrina), Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Jiri Jirasek (Uniwersytet w Ołomuńcu, Czechy), Julia Klauer (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Prawa w Berlinie, Niemcy), Adam Kozień (Uniwersytet Jagielloński), Martyna Łaszewska-Hellriegel (*wiceprzewodnicząca*, Uniwersytet Zielonogórski), Gabriella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy), Małgorzata Masternak-Kubiak (Uniwersytet Wrocławski), Tomasz Milej (Uniwersytet Kenyatta w Nairobi, Kenia), Bernadetta Nitschke-Szram (Uniwersytet Zielonogórski), Ivan Pankevych (Uniwersytet Zielonogórski), Sławomir Patyra (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Ryszard Piotrowski (Uniwersytet Warszawski), Maria Rogacka-Rzewnicka (Uniwersytet Warszawski), Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki), Tadeusz Stanisławski (*wiceprzewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski), Bogdan Ślusarz (Uniwersytet Zielonogórski), Miruna Tudorascu (Uniwersytet 1 grudnia 1918 w Alba Iulia, Rumunia), Murat Tumay (Istanbul Medeniyet University), Valeriy Tsybalyuk (Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równem, Ukraina), Krystyna Wojtczak (Uniwersytet Adama Mickiewicza), Rafał Wrzecieć (Uniwersytet Zielonogórski)



#### KOLEGIUM REDAKCYJNE

Magdalena Skibińska (*redaktor naczelny*), Joanna Markiewicz-Stanny (*sekretarz*),  
Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkiwicz, Andrzej Tatar, Piotr Zielonka

#### RECENZJE NUMERU

<http://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl>

#### REDAKCJA I KOREKTA

Aldona Reich

#### REDAKCJA TECHNICZNA

Elżbieta Kościańska

#### PROJEKT OKŁADKI

Jacek Papła

CC by 4.0



ISSN 2657-926X

Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego  
65-246 Zielona Góra, ul. Podgórna 50, tel. (68) 328 78 64  
[www.ow.uz.zgora.pl](http://www.ow.uz.zgora.pl), [sekretariat@ow.uz.zgora.pl](mailto:sekretariat@ow.uz.zgora.pl)

## Spis treści

<b>Anna Feja-Paszkiewicz</b>	
Obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych .....	7
<b>Izabela Florczak</b>	
The principle of complementarity in the new labour market access regulations for foreigners: a reaffirmation or a mirror reversal? .....	25
<b>Ewa Gwardzińska</b>	
Zasada <i>customs compliance</i> w obrocie celnym .....	43
<b>Agnieszka Huras</b>	
Pracownicza i zawodowa odpowiedzialność lekarza na podstawie przepisów prawa pracy i Kodeksu cywilnego .....	59
<b>Oskar Kanecki</b>	
Niezwyczajny charakter bezkrólewia ogłoszonego w 1770 r. ....	71
<b>Klaudia Kijańska</b>	
Prawna rola społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu przemocy domowej .....	85
<b>Piotr Kosmaty</b>	
Prawnokarna ochrona symboli państwowych .....	99
<b>Krzysztof Mucha</b>	
Kompetencje komisji rewizyjnej rady gminy – wybrane problemy .....	117
<b>Magdalena Rzewuska</b>	
Niealimentacja jako przesłanka niegodności dziedziczenia .....	131
<b>Dariusz Skłodowski</b>	
Władza rodzicielska a zarząd majątkiem dziecka w kontekście udziałów spółkowych .....	151

**Krystian Wasilewski**

Status prawny ministra zadaniowego ..... 167

**Daniel Wojtczak**

Głos do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2025 r., sygn. U 2/25 ..... 181

**Anna Feja-Paszkwicz**

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-3823-6775

A.Feja-Paszkwicz@wpa.uz.zgora.pl

## **Obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, mandat radnego, wygaśnięcie mandatu, uchwała rady

**Streszczenie.** W opracowaniu omówiono wybrane zagadnienia związane z obowiązkiem podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego tej jednostki. Podkreślono, że mandat radnego wygasa z mocy prawa, ale organ stanowiący musi podjąć uchwałę potwierdzającą ten fakt, by wywołał on skutki prawne. Specyfika podejmowania przedmiotowych uchwał polega na tym, że rada jest uprawniona do oceny, czy zachodzi materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu, np. czy radny naruszył ustawowy zakaz łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Jeśli jednak rada stwierdzi, że istnieje materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego, to jest zobligowana do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu – w tym sensie rada nie dysponuje swobodą. Uchwała taka musi zostać podjęta w odpowiednim trybie i ani rada, ani sam radny nie jest uprawniony do tego, by „zablokować” jej podjęcie lub wyłączyć się od jej skutków i doprowadzić do tego, by mandat sprawowała osoba, która narusza zakazy i ograniczenia ustanowione przez ustawodawcę.

### **Obligation to adopt a resolution declaring the expiry of a councillor's mandate in light of administrative court case law**

**Keywords:** local government, councillor's mandate, expiry of mandate, resolution of the council

**Summary.** The study presents selected issues related to the obligation of the legislative body of a local government unit to adopt a resolution stating the expiry of the mandate of a councillor of that unit. It was emphasized, the mandate of a councillor expires by operation of law, but the legislative body must confirm this fact by resolution so that it produces legal effects.

The specificity of adopting the resolutions in question is that the council is authorized to assess whether there is a material premise for the expiry of the mandate. For example, whether the councillor has violated the statutory prohibition of combining the mandate of a councillor with the performance of functions or activities specified in separate regulations. However, if the council determines that there is a material premise for the expiry of the mandate, it is obliged to adopt a resolution confirming the expiry of the mandate – in this sense, the council has no freedom. A resolution must be adopted in an appropriate manner and neither the council nor the councillor himself is entitled to “block” its adoption and cause the mandate to be held by a person who violates the prohibitions and restrictions established by the legislator.

## Wprowadzenie

Sprawowanie władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce zasadza się na mechanizmach wyborczych, w wyniku których osobami imiennie wybranymi przez wyborców obsadzone zostają organy stanowiące tych jednostek, a w gminie także organ wykonawczy. Uzyskanie w procedurze wyborczej mandatu radnego gwarantuje udział w sprawowaniu władzy publicznej i wiąże się z możliwością realizowania uprawnień przysługujących tylko radnym. Równocześnie oznacza konieczność respektowania przepisów, które nakładają na radnych określone obowiązki, ustanawiają zakazy lub ograniczają wolności i prawa, w tym wolności i prawa o charakterze konstytucyjnym. W tym ostatnim przypadku można wskazać w szczególności konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, wolność podejmowania zatrudnienia, wolność przemieszczania się i osiedlania czy prawo do prywatności. Jeśli radny narusza obowiązujące w tym obszarze przepisy, musi liczyć się z sankcją w postaci utraty mandatu, ponieważ – jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (TK) – sprawowanie mandatu przedstawicielskiego jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą wiązać się dodatkowe obciążenia lub obowiązki. Obejmując funkcję publiczną, jednostka (człowiek) zyskuje określone, związane z nią uprawnienia, ale jednocześnie godzi się na utratę lub ograniczenie innych<sup>1</sup>.

Zakazy i ograniczenia adresowane do radnych najczęściej wprowadzano, by reagować na określone, negatywnie postrzegane działania radnych. Ich wprowadzenie budziło sprzeciw części członków kolegialnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, którzy dopatrywali się w ustanawiających je przepisach sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> lub – rzadziej – z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL)<sup>3</sup> mającą rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Trybunał Konstytucyjny, który rozstrzygał pojawiające się na tym tle spory, najczęściej opowiadał się za konstytucyjnością przyjmowanych rozwiązań, jak też nie dostrzegał ich sprzecz-

<sup>1</sup> Jest to pogląd, który Trybunał Konstytucyjny wypracował jeszcze w latach 90. XX w., a potem wielokrotnie powtarzał, zob. wyrok TK z 31.03.1998 r., K 24/1997, OTK 1998/2/13; wyrok TK z 23.06.1999 r., K 30/98, OTK 1999/5/101; wyrok TK z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK 2004/7/63. Na te ustalenia powołują się sądy administracyjne, zob. wyrok NSA z 29.10.2024 r., III OSK 1713/24; wyrok NSA z 1.07.2010 r., II OSK 921/10; wyrok NSA z 12.06.2007 r., II OSK 132/07, CBOSA. Aktualnie część ograniczeń związanych ze sprawowaniem mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego dotyczy już nie tylko radnego, ale również jego małżonka albo osoby pozostającej z radnym we wspólnym pożyciu.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>3</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

ności z postanowieniami EKSL<sup>4</sup>. Osoby pełniące funkcje publiczne muszą bowiem liczyć się z ograniczeniami, których celem jest zapobieżenie uwikłaniu się tych osób w sytuacje podające w wątpliwość ich bezstronność i uczciwość. Tego rodzaju zaangażowanie może podważać również autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania państwa<sup>5</sup>.

W odniesieniu do radnych tego rodzaju zakazy i ograniczenia przewidziano przede wszystkim w kodeksie wyborczym<sup>6</sup>. Artykuł 383 § 1 pkt 1-7 k.w. wymienia przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego, które ogólnie można określić mianem materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego. Zgodnie z nim wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: 1) śmierci; 2) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; 3) odmowy złożenia ślubowania; 4) pisemnego zrzeczenia się mandatu; 5) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; 5a) objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; 6) wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego; 7) niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym<sup>7</sup>. Kolejne paragrafy tego artykułu precyzują, w odniesieniu do której przesłanki i w jakim trybie wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada (precyzując: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa<sup>8</sup>),

<sup>4</sup> Zob. A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*, red. A. Bisztyga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021, s. 17 i n.

<sup>5</sup> Zob. wyroki TK powołane w przypisie nr 1 i uchwała TK z 13.04.1994 r., W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365, dalej: k.w.

<sup>7</sup> Szerzej na temat materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego zob. A. Wierzbica, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022, s. 85-318; B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Zalucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023; *Komentarz do art. 383 k.w.*, Nb. 12 i n.; L. Bielecki, [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 106 i n.; A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 383*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018; A. Feja-Paszkiwicz, *Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na brak spełnienia cenzusu domicylu – wybrane zagadnienia formalne*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część dziesiąta*, red. A. Bielecki, D. Szafranski, T. Gąsior, Warszawa 2019, s. 56 i n.; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014, s. 126 i n.

<sup>8</sup> Stosownie do art. 5 pkt 3 k.w. ilekroć w kodeksie wyborczym jest mowa o organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć, odpowiednio, rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw. Zgodnie z art. 5 pkt 4 i 5 k.w. ilekroć w kodeksie jest mowa o radzie gminy – należy przez to rozumieć także radę miasta na prawach powiatu; radzie – należy przez to rozumieć także sejmik województwa. W dalszej części opracowania będę posługiwać się

a kiedy i w jakim trybie wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza komisarz wyborczy<sup>9</sup>.

Formą, w której rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, jest uchwała<sup>10</sup>, przy czym kodeks wyborczy zawiera szczegółowe postanowienia, które z jednej strony zabezpieczają udział w procedurze podjęcia przedmiotowej uchwały radnego, a z drugiej nakładają na radę obowiązki, które nie występują przy podejmowaniu innych uchwał<sup>11</sup>. Z powołanymi regulacjami kodeksu wyborczego skorelowane są przepisy tzw. samorządowych ustaw ustrojowych<sup>12</sup>, czyli ustawy o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, ustawy o samorządzie powiatowym<sup>14</sup>, ustawy o samorządzie województwa<sup>15</sup>. Ustawy te określają warunki objęcia i sprawowania mandatu przez radnego, tryb organizacji i działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także wprost ustanawiają ograniczenia, które wiążą się ze statusem radnego<sup>16</sup>. Samorządowe ustawy ustrojowe regulują również elementy procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, bowiem regulują tryb podejmowania

---

określeniem rada lub rada gminy, z zastrzeżeniem, że chodzi tu o organy stanowiące (wszystkich) jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 383 § 2a k.w. wygaśnięcie mandatu radnego z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 1, 4, 5a i 6, stwierdza niezwłocznie komisarz wyborczy w drodze postanowienia. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Przepisów art. 247 § 3, art. 279 § 3 oraz art. 364 § 2 nie stosuje się. Oznacza to, że w pozostałych przypadkach stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego należy do rady.

<sup>10</sup> Rady stosują tu zróżnicowaną nomenklaturę, np. uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, uchwała w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego. Ustawodawca w art. 383 § 3 i 4 k.w. posługuje się określeniem „uchwała o wygaśnięciu mandatu”. Można spotkać uchwały, w których już w tytule się precyzuje, z jakiego powodu podjęto uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego, np. uchwała w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej A.W. z powodu utraty prawa wybieralności, zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.02.2020 r., II SA/Go 819/19, CBOSA.

<sup>11</sup> Chodzi o art. 383 § 2 k.w., zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu; art. 383 § 3 i 4 k.w., zgodnie z którymi w przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, a uchwałę rady o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu; art. 383 § 5 i 6 k.w., zgodnie z którymi, jeżeli radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, a w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu.

<sup>12</sup> Inaczej określanych też jako ustawy ustrojowe.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: u.s.g.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, dalej: u.s.p.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581, dalej: u.s.w.

<sup>16</sup> Zob. np. art. 24a–24m u.s.g. Należy mieć na względzie, że ograniczenia adresowane do radnych zawierają również inne ustawy.

uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie zastosowanie znajdują tu akty prawa miejscowego w zakresie, w którym regulują podejmowanie uchwał przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Celem opracowania jest uwypuklenie i omówienie szczególnej konstrukcji prawnej przyjętej przez ustawodawcę w odniesieniu do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego przez radę. Konstrukcja ta polega na tym, że rada jest właściwa do oceny, czy wystąpiła materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego, a jednocześnie, w przypadku zaistnienia takiej przesłanki, ma obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Podstawą uwag będzie przede wszystkim analiza obowiązujących regulacji prawnych zestawiona z ustaleniami, które poczyniły sądy administracyjne właściwe do oceny prawidłowości (zgodności z prawem) działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględnione zostaną też wybrane ustalenia Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawa, a także własne rozważania Autorki. Chcę zaznaczyć, że czynione uwagi w przeważającej większości będą koncentrować się na gminie, ale zachowują one aktualność odpowiednio w odniesieniu do mechanizmu stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego powiatu i radnego województwa<sup>17</sup>.

## **1. Obowiązek podjęcia uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu a ocena dokonywana przez radę**

W doktrynie prawa przyjmuje się, że wygaśnięcie mandatu radnego oznacza utratę prawa do reprezentowania mieszkańców wspólnoty samorządowej<sup>18</sup> i podkreśla, że ustawodawca zwykły jest uprawniony do ustanawiania regulacji skutkujących utratą mandatu, a także – z uwagi na skromne uregulowanie samorządowej problematyki wyborczej w Konstytucji – dysponuje w tym obszarze znacznym zakresem swobody, z tym że ograniczają go postanowienia Konstytucji i innych aktów zajmujących wyższe miejsce w hierarchii aktów normatywnych niż ustawa<sup>19</sup>.

Procedura podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego zasadza się na przyjęciu, że w przypadku istnienia jednej z przesłanek o charakterze

---

<sup>17</sup> Konstrukcja mandatu radnego gminy i radnego powiatu są zbliżone, natomiast pewne różnice dają się zauważyć w stosunku do radnego województwa, zob. np. art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p., art. 24 ust. 2 u.s.w. Chcę zaakcentować, że przedmiotem opracowania nie jest dokonanie szczegółowej analizy konkretnych, materialnych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego, bowiem każda z nich wymaga odrębnych, pogłębionych rozważań. Niemniej przesłanki te ogólnie będą przywoływane, by zobrazować wskazany mechanizm prawny.

<sup>18</sup> Zob. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 163 i n.

<sup>19</sup> Zob. A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, *op. cit.*, s. 23 i n.; J. Galicki, *Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 196 i n.; B. Banaszak, *Czynne i biernie prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23, s. 1236 i n.; J. Pitera, *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 55 i n.

materialnym, które przewidziano w art. 383 § 1 k.w. i gdy podmiotem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest rada<sup>20</sup>, w przewidzianym prawem terminie, po stronie rady<sup>21</sup> aktualizuje się obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego. Jednocześnie rada jest uprawniona do samodzielnej oceny tego, czy materialna przesłanka uzasadniająca podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w odniesieniu do konkretnego radnego rzeczywiście istnieje. Mówiąc inaczej, może istnieć spór co do tego, czy radny narusza zakaz określony w ustawie. Jeśli jednak takiego sporu nie ma, a jest przeświadczenie, że do naruszenia zakazu doszło – wówczas rada ma obowiązek stwierdzić wygaśnięcie mandatu.

Obrazując to zagadnienie przykładem naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat – a naruszenie tego zakazu należy do jednej z najczęstszych przyczyn wygaśnięcia mandatu radnego – można powołać wyrok, w którym zaznaczono, że spór, który należy rozstrzygnąć, koncentruje się wokół wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g. w związku z art. 383 § 1 pkt 5 k.w. Rada gminy twierdzi, że w przypadku gdy radny działa jako pełnomocnik upoważniony do reprezentowania przedsiębiorcy działającego z wykorzystaniem mienia komunalnego, nie dotyczy go zakaz określony w art. 24f ust. 1 u.s.g.<sup>22</sup> Natomiast druga strona sporu (organ nadzoru) dowodzi, że w tej sytuacji doszło do naruszenia wyrażonego w normie prawnej zakazu i rada gminy jest zobowiązana do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Poza sporem pozostaje kwestia, czy w przypadku prowadzenia przez radnego zakazanej prawem działalności, czyli wypełnienia hipotez norm zawartych w art. 383 § 1 pkt 5 k.w. i 383 § 2 k.w., rada jest zobowiązana do wygaszenia

<sup>20</sup> Zob. art. 383 § 2 i 6 k.w. W dalszych uwagach, by uniknąć powoływania w całości następującej regulacji: art. 383 § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7 k.w., będą posługiwać się ogólnym określeniem przesłanki lub przyczyny o charakterze materialnym (lub materialne przesłanki) wygaśnięcia mandatu radnego, nie przytaczając już każdorazowo całej tej regulacji i wspomnianego wyłączenia (tzn. z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 k.w.).

<sup>21</sup> W tych przypadkach, w których to nie rada jest właściwa do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, podmiotem tym jest komisarz wyborczy (art. 383 § 2a k.w.). Na temat komisarza wyborczego zob. A. Pyrzyńska, *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 43 i n.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 24f ust. 1 i 1a u.s.g. radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 k.w.

mandatu, czy nie<sup>23</sup>. W innym z wyroków podkreślono, iż „uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego w sytuacji ziszczenia się przesłanek z art. 383 § 1 k.w. rada podejmuje obligatoryjnie”<sup>24</sup>.

Podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest uregulowane we wspomnianych przepisach kodeksu wyborczego i przepisach samorządowych ustaw ustrojowych. W przypadku tych ostatnich zastosowanie znajdują ogólne reguły podejmowania uchwał przez radę, co oznacza, że przedmiotowa uchwała jest podejmowana, zgodnie z regulacjami dotyczącymi *quorum* i większości zawartymi w art. 14 ust. 1-4 u.s.g., tzw. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Lokalny prawodawca nie może samodzielnie, tzn. bez wyraźnej podstawy ustawowej, odstąpić od powołanych wyżej reguł podejmowania uchwał, jak też nie może takiego postanowienia zawrzeć w akcie prawa miejscowego, w szczególności w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi tu o takie modyfikacje ustawowego trybu podejmowania uchwał, jak np. wprowadzenie głosowania tajnego<sup>25</sup> (gminy uzasadniają to tym, że jest to sprawa personalna); wprowadzenie wymogu bezwzględnej obecności danego radnego na sesji, na której przedmiotem głosowania jest podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu; ustanowienie innej, niż przyjęta ustawowo, większości lub *quorum*<sup>26</sup>.

Nie do zaakceptowania, w moim przekonaniu, w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której naruszenie przewidzianego w statucie jednostki samorządu terytorialnego elementu trybu podejmowania uchwały – przy zachowaniu wszystkich innych wymogów podejmowania tego rodzaju uchwał wynikających z aktów rangi ustawowej – staje się podstawą stwierdzenia nieważności uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego<sup>27</sup>. Gdyby tak uznać, należy jednocześnie zaakceptować pogląd, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponuje skutecznym mechanizmem eliminacji zakazów i ograniczeń adresowanych do radnych, które zostały ustanowione na poziomie ustawowym. W jego efekcie część radnych naruszających ustawowe zakazy, ale cieszących się

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 16.05.2023 r., II SA/Rz 7/23, CBOSA.

<sup>24</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2017 r., II SA/Bd 1142/16, CBOSA.

<sup>25</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.04.2016 r., II SA/Go 227/16; wyrok NSA z 17.01.2003, II SA 2472/02, CBOSA.

<sup>26</sup> Na temat procedury stanowienia aktów prawa miejscowego, zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 233 i n.

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2024 r., IV SA/Po 818/24, CBOSA, w którym WSA stwierdził nieważność uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie naruszenia przepisu statutu tej gminy, zgodnie z którym „Jeżeli oprócz wniosku (wniosków) o podjęcie uchwały w danej sprawie zostanie zgłoszony wniosek o odrzucenie tego wniosku (wniosków), w pierwszej kolejności Rada głosuje nad wnioskiem o odrzucenie wniosku (wniosków) o podjęcie uchwały”. Zdaniem WSA było to istotne naruszenie prawa.

odpowiednim poparciem innych radnych, na podstawie działań własnych, ale i swoich sprzymierzeńców w radzie, uzyska możliwość (dalszego) sprawowania mandatu radnego, nawet w sytuacji ewidentnego naruszenia ustawowych zakazów i ograniczeń skierowanych do radnych.

Podjęcie uchwały w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, w przypadkach określonych w aktach rangi ustawowej, jest obowiązkiem rady jednoznacznie wyartykułowanym w kodeksie wyborczym, a nie sferą, w której rada dysponuje swobodnym uznaniem. Jest tak w szczególności dlatego, że w art. 383 § 2 k.w. ustawodawca użył jednoznacznego określenia „stwierdza rada”, nie dając radzie możliwości swobodnego podjęcia decyzji co do tego, czy w sytuacji zaistnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu wygasić mandat radnego, czy też nie. Uznanie, że rada dysponuje możliwością swobodnego podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie byłoby możliwe, gdyby ustawodawca, wymieniając materialne przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, postanowił jednocześnie, że rada „może stwierdzić” wygaśnięcie mandatu – takiej regulacji jednak brak.

Obligatoryjności podjęcia stosownej uchwały przez radę dowodzi przeświadczenie doktryny prawa o tym, że wygaśnięcie mandatu radnego w wyniku wystąpienia materialnej przesłanki określonej w art. 383 § 1 k.w. następuje z mocy prawa, a rada swoją uchwałą jedynie potwierdza ten fakt<sup>28</sup>. Podobnie w orzecznictwie z reguły przyjmuje się, że uchwała tego rodzaju ma charakter deklaratoryjny<sup>29</sup>. Nie można jednak nie zauważyć, że aktualnie pojawiły się głosy, które słusznie podkreślają, że sytuacja jest bardziej złożona, bowiem „w uchwale takiej tkwi również element kształtujący. [...] dopiero od chwili wydania takiego aktu indywidualnego jego adresata wiąże skutecznie ukształtowana indywidualna sytuacja prawna. Rada ocenia i rozstrzyga więc o tym, że zachodzi ustawowa przesłanka wygaśnięcia mandatu”<sup>30</sup>. W konsekwencji należy zaznaczyć, że choć mandat radnego wygasa z mocy prawa, to bez podjęcia przedmiotowej uchwały nie można twierdzić, że radny mandat utracił. Jest tak nawet w sytuacji gdy naruszenie ustawowego zakazu (np. zakazu łączenia mandatu z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności) jest faktem niezaprzeczalnym, a wiedza o nim ma charakter notoryjny.

Przekonanie o obligatoryjności podjęcia uchwały przez radę, w sytuacji istnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, uzasadnia również

<sup>28</sup> Zob. A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 355 i n.; A. Feja-Paszkiewicz, *Uchwała stwierdzająca...*, s. 56 i n.; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki...*, s. 119 i n.; B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Zalucka, *op. cit.*, Nb. 12 i n.

<sup>29</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Rzeszowie z 16.05.2023 r., II SA/Rz 7/23; wyrok NSA z 22.04.2016 r., II OSK 670/16; wyrok NSA z 3.03.2008 r., II OSK 1844/07, CBOSA.

<sup>30</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 11.07.2007 r., II SA/Rz 339/07, CBOSA.

ustanowienie mechanizmu zapasowego w postaci obowiązku wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego<sup>31</sup>. W sytuacji gdy rada wbrew przepisom nie wypełnia nałożonego na nią obowiązku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, obowiązek taki aktualizuje się po stronie wojewody. Potwierdzają to wypowiedzi sądów administracyjnych, w których przyjmują one, że „ustawodawca wyposażył wojewodę w narzędzie prawne, które ma na celu jak najszybsze przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a treść tego przepisu wskazuje, że wojewoda ma obowiązek żądania podjęcia uchwały przez radę gminy w przypadku, gdy wbrew obowiązkowi wynikającemu z powołanych w nim ustaw, rada nie podejmuje uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego. Niewykonanie wezwania wojewody w terminie 30 dni powoduje, że wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, obowiązany jest wydać zarządzenie zastępcze”<sup>32</sup>, a także, że „skoro skarżący w terminie 3 miesiące, nie zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy, a Rada Gminy B. nie podjęła uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, do czego była zobowiązana w ciągu miesiąca od upływu tego terminu, wydanie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego R.H. stało się uzasadnione i konieczne”<sup>33</sup>.

Należy zaakcentować, że w kodeksie wyborczym brak przepisów, które w sytuacji istnienia materialnej przesłanki będącej podstawą do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego przez radę wyłączałyby obowiązek podjęcia przedmiotowej uchwały z uwagi na określoną sytuację, warunki lub szczególne okoliczności istotne zdaniem rady, pojedynczego radnego czy pewnej grupy radnych. Chodzi w szczególności o okoliczność przewidzianą w art. 386 § 5 k.w., zgodnie z którą jeżeli do końca kadencji rad pozostało mniej niż 6 miesięcy, wyborów uzupełniających do rady się nie przeprowadza<sup>34</sup>. Okoliczność ta nie zwalnia rady z obowiązku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, a skutkuje tym, że nie zostaną przeprowadzone wybory uzupełniające i rada do końca kadencji będzie działała w „okrojonym” składzie.

<sup>31</sup> Zob. art. 98a ust. 1-3 u.s.g. Przepisy te przewidują w szczególności, że wojewoda przed wydaniem zarządzenia zastępczego zobowiązany jest do wezwania rady do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w terminie 30 dni od daty doręczenia wezwania, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 9.04.2024 r., III OSK 1283/23, CBOSA.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 28.05.2024 r., III SA/Gl 324/24, CBOSA. Tak też zob. wyrok NSA z 26.09.2024 r., III OSK 990/24; wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Lublinie z 15.12.2022 r., III SA/Lu 372/22; wyrok NSA z 30.06.2022 r., III OSK 4445/21; wyrok NSA z 29.11.2022 r., III OSK 5608/21; wyrok NSA z 10.06.2011 r., II OSK 549/11; wyrok NSA z 7.07.2011 r., II OSK 823/11, CBOSA.

<sup>34</sup> Zob. też art. 385 § 1 i 2 k.w.

Nie ma ani w kodeksie wyborczym, ani w samorządowych ustawach ustrojowych regulacji, które przewidywałyby możliwość ustanowienia szczególnych „okresów ochronnych” dla radnych. Rada nie może wyłączyć obowiązywania przepisów dotyczących wszystkich lub tylko wybranych materialnych przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego i przyjąć, że pomimo istnienia takiej przesłanki nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu radnego. Brak przepisów, które zwalniałyby radę z podjęcia przedmiotowej uchwały, w szczególności w sytuacji, gdy w odniesieniu do radnego istnieje materialna przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu, ale radny lub inny podmiot (np. grupa radnych, grupa mieszkańców, przedstawiciele organizacji pozarządowych z terenu danej jednostki, aktywiści lokalni, działacze, przywódcy partyjni) dowodzą, że radny, którego mandat musi zostać wygaszony, ma szczególne zasługi dla danej społeczności lokalnej, znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, osobistej, rodzinnej itp.<sup>35</sup> Podobnie, w sytuacji istnienia normy zakazującej łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej działalności lub sprawowaniem funkcji, radny nie może powoływać się na szczególną sytuację dotyczącą całego kraju lub sytuację międzynarodową (np. pojawienie się pandemii COVID-19, wybuch wojny w sąsiednim państwie) dla uzasadnienia naruszenia przez niego ustawowych zakazów<sup>36</sup>.

Brak przepisów, które pozwalałyby radzie na przeprowadzenie nieprzewidzianych ustawowo działań sanacyjnych w stosunku do radnego, którego mandat w myśl przepisów kodeksu wyborczego wygasł. Może tu chodzić o wyznaczenie przez radę radnemu nieprzewidzianego ustawowo dodatkowego terminu na złożenie oświadczenia majątkowego<sup>37</sup> czy też dodatkowego terminu na zrzeczenie się określonej funkcji lub zaprzestanie działalności objętej zakazem łączenia ze sprawowaniem mandatu radnego<sup>38</sup>. Podobnie, może chodzić o wyznaczenie przez radę określonego

<sup>35</sup> Może chodzić o argumenty, że dany radny to osoba szczególnie zasłużona dla danej jednostki samorządu terytorialnego, związana z nią emocjonalnie, ciesząca się uznaniem, szacunkiem, że wykonywanie przez radnego działalności gospodarczej wbrew regulacji ustawowej było podyktowane jego trudną sytuacją ekonomiczną, wreszcie, że bez danego radnego zmieni się rozkład sił politycznych w radzie.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA. Radny dowodził, że jego zdaniem nie doszło do naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g., gdyż umowy będące podstawą do wygaszenia jego mandatu zostały zawarte w czasie szczególnym, tj. w czasie COVID-19 oraz rozpoczęcia wojny w Ukrainie.

<sup>37</sup> Dodatkowy termin na złożenie oświadczenia majątkowego przez radnego przewidział sam ustawodawca. Zgodnie z art. 24h ust. 5a u.s.g., jeżeli terminy określone w ust. 4 lub 5 nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący rady gminy, wojewoda lub wójt w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia, wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania. W omawianym przypadku chodzi zatem o wyznaczenie przez radę radnemu kolejnego, nieprzewidzianego przez ustawę terminu na złożenie oświadczenia.

<sup>38</sup> Chodzi o samodzielne, pozbawione ustawowej podstawy prawnej wyznaczenie terminu przez radę „ponad” termin, który na zrzeczenie się funkcji przewidział sam ustawodawca.

terminu na zmianę miejsca zamieszkania, co ma pozwolić radnemu na dostosowanie się do wymogów związanych z cenzusem domicylu, w przypadku gdy radny wbrew regulacjom ustawowym wymogów tych nie spełnia.

W myśl postanowień ustawowych również sam radny, w przypadku gdy istnieje materialna przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu, nie może podjąć skutecznych działań sanacyjnych, w szczególności nie może uniemożliwić radzie podjęcia przedmiotowej uchwały lub wyłączyć się od jej skutków prawnych. Nie wyłącza obowiązku podjęcia przez radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu działanie radnego polegające na tym, że zrezygnuje on z prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego lub zrzeknie się funkcji, w stosunku do której jest zakaz jej łączenia z mandatem radnego, ale już po upływie wyznaczonego ustawą terminu<sup>39</sup>, wobec bezpośredniego „zagrożenia” podjęciem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu.

Tak samo należy ocenić sytuację, w której radny „w dniu wyborów”<sup>40</sup> lub później, w okresie kadencji rady, nie spełniał wymogu domicylu, a następnie wobec zainteresowania tą sprawą (np. mediów lokalnych, przeciwników politycznych, mieszkańców) i groźby utraty mandatu przeprowadził się do tej jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat. Działania tych nie można uznać za skuteczne remedium na brak spełnienia cenzusu domicylu, bowiem ustawodawca wymaga spełnienia cenzusu domicylu najpierw przez kandydata na radnego („w dniu wyborów”), a następnie przez radnego przez cały okres kadencji<sup>41</sup>. Dla oceny dokonywanej przez radę, czy doszło do naruszenia ustawowych zakazów skierowanych do radnego, nie ma znaczenia subiektywne przeświadczenie konkretnego radnego, że jego te zakazy „nie dotyczą”<sup>42</sup>; że określone umowy podpisano z burmistrzem, co oznacza, że nie doszło do naruszenia ustawowych zakazów adresowanych do radnego<sup>43</sup>; że w stosunkowo niedawnej przeszłości inny radny łączył wykonywanie określonych funkcji lub działalności z mandatem radnego, więc aktualnie również jest to dopuszczalne<sup>44</sup>; że radny nie powinien utracić mandatu, gdyż inni radni „robili gorsze rzeczy”<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Zob. art. 383 § 5 k.w. Zob. wyrok NSA z 20.03.2018 r., II OSK 425/18, CBOSA.

<sup>40</sup> Zob. art. 383 § 1 pkt 2 k.w.

<sup>41</sup> Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Cenzus domicylu a wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego – kluczowe zasady*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy: Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2019, s. 233 i n.

<sup>42</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Zob. wyrok NSA z 29.10.2024 r., III OSK 1713/24, CBOSA.

<sup>45</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

Przebywanie przez radnego na zwolnieniu lekarskim nie uniemożliwia radzie podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego<sup>46</sup>. Wynika to z tego, że relacja, która łączy radnego z jednostką samorządu terytorialnego i radą ujmowaną jako organ, nie jest stosunkiem pracy<sup>47</sup>. Tak długo, jak długo ustawodawca wyraźnie nie postanowi – przy czym ewentualne wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania w stosunku do radnych może budzić wątpliwości – że radny pozostaje z jednostką samorządu terytorialnego, w której sprawuje mandat, w takiej samej relacji, jaka łączy pracownika z pracodawcą, nie można dokonywać prostego zrównania tych odmiennych przeciw relacji.

Za takim stanowiskiem przemawia również ustanowienie w art. 383 § 2 k.w. miesięcznego terminu na podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego przez radę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości, że wspomniany termin ma charakter instrukcyjny, co oznacza, że jego przekroczenie nie pozbawia rady możliwości podjęcia stosownej uchwały<sup>48</sup>. Zauważono, że nie byłoby uzasadnione i racjonalne przypisywanie temu terminowi charakteru prekluzyjnego, czyli takiego, którego upływ pozbawiłby radę możliwości podjęcia uchwały potwierdzającej zaistnienie zdarzenia, wywołującego określone konsekwencje z mocy prawa. W ten sposób rada mogłaby bowiem swoim zaniechaniem doprowadzić do odwrócenia skutków powstających z woli ustawodawcy<sup>49</sup>. Jednocześnie ustanowienie tego terminu jednoznacznie ujawnia wolę ustawodawcy, by rada w sposób arbitralny nie decydowała o tym, kiedy podejmie stosowną uchwałę – przedłużając ten okres z uwagi na kwestie polityczne lub kierując się innymi względami, w tym nieformalnymi powiązaniem, interesami i relacjami między radnymi – ale zajęła się nią w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie. Ma to służyć realizacji nadrzędnego celu, którym jest członkostwo w kolegialnym organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie osób, które spełniają kryteria wyznaczone przez ustawodawcę biernym prawem wyborczym i respektują ustanowione przez niego zakazy i ograniczenia. Należy zaznaczyć – wyprzedzając późniejsze uwagi – że również w przypadku przebywania radnego na zwolnieniu lekarskim musi zostać dopełniony obowiązek umożliwienia radnemu zajęcia stanowiska w sprawie<sup>50</sup>. Podobnie przebywanie przez radnego na zwolnieniu

<sup>46</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne); wyrok WSA w Poznaniu z 30.9.2021 r., II SA/Po 627/21, CBOSA.

<sup>47</sup> Podobnie nie są to innego rodzaju formy zatrudnienia.

<sup>48</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.04.2014 r., II SA/Go 223/14, CBOSA; uchwała NSA z 23.10.2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 50.

<sup>49</sup> Zob. wyrok NSA z 19.12.2019 r., II OSK 3139/19, CBOSA.

<sup>50</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

lekarskim nie wyłącza obowiązku wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy nie uczyniła tego rada, pomimo uprzedniego, zgodnego z prawem, wezwania jej do podjęcia uchwały w tym przedmiocie<sup>51</sup>.

## 2. Umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień

Charakterystycznym elementem procedowania uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego jest wymóg określony w art. 383 § 3 k.w., zgodnie z którym w przypadkach określonych w § 1 pkt 2, 3, 5 i 7 przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Opierając się na orzecznictwie sądownoadministracyjnym, należy uznać, że jest to jeden z elementów proceduralnych, który ma kluczowe znaczenie dla kontroli prawidłowości (zgodności z prawem) działań rady gminy w obszarze podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego.

Kodeks wyborczy obowiązek ten wyraża w sposób kategoryczny, ale nie precyzuje, w jaki sposób i kto ma umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, jak też nie wyjaśnia, w jaki sposób radny ma złożyć wspomniane wyjaśnienia, a także jakie jest ich znaczenie. Należy przyjąć, że podmiotem, który powinien umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień, jest zasadniczo przewodniczący rady jako podmiot, który organizuje pracę rady, prowadzi jej obrady, zwołuje sesje rady, zawiadamia o ich zwołaniu i dołącza do zawiadomienia o zwołaniu sesji porządek obrad wraz z projektami uchwał<sup>52</sup>. Nie można odmówić możliwości odegrania aktywnej roli w tym zakresie także innym podmiotom wpływającym na pracę rady, np. klubom radnych, wójtowi, radnym, komisjom rady. Podmioty te mogą zaangażować się w wyjaśnienie sytuacji danego radnego, np. podnosząc tę kwestię podczas obrad rady lub komisji, ale nie można twierdzić, że mają one w tym przypadku bezwzględny obowiązek działania.

Niewątpliwie norma prawna wymaga, by radnemu „umożliwić” złożenie wyjaśnień, co oznacza, że zarówno przewodniczący, jak i inne podmioty mające wpływ na przebieg obrad nie mogą utrudniać lub uniemożliwiać radnemu przedstawienia swojego stanowiska. Ponadto zarówno przewodniczący, jak i radny dysponują w tym obszarze pewnym zakresem swobody, dlatego umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień może polegać na zwróceniu się do niego o wyjaśnienia pisemne. Radny może też zostać poinformowany, że zostanie poproszony o takie wyjaśnienia podczas danej sesji i to od niego będzie zależeć, czy jego wyjaśnienia przybiorą postać pisemną, czy ustną. Za dopuszczalne uznaje się zarówno złożenie wyjaśnień bezpośrednio podczas obrad przed podjęciem uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, jak też przedstawienie tej sprawy i umożliwienie złożenia

<sup>51</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

<sup>52</sup> Zob. art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 u.s.g.

wyjaśnień radnemu na posiedzeniu komisji, na którą zaproszono radnego<sup>53</sup>. Warto podkreślić, że przepisy kodeksu wyborczego i ustaw ustrojowych nie ustanawiają żadnych terminów co do tego, ile czasu należy dać radnemu na przygotowanie, a następnie złożenie wyjaśnień. Zastosowania nie znajdują w tym przypadku przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>54</sup>. Przykładowo na tle konkretnego sporu prawnego co do zasadności stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, że radny miał możliwość złożenia wyjaśnień, a „okoliczności sprawy nie były na tyle skomplikowane, aby termin trzech dni nie był wystarczający na przygotowanie kontrargumentacji, ewentualnie wraz ze stosowną dokumentacją”<sup>55</sup>.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że złożenie wyjaśnień przez radnego to jego prawo, a nie obowiązek<sup>56</sup>. Jeśli organ przed podjęciem uchwały na różne sposoby komunikował się z radnym i informował go o możliwości złożenia wyjaśnień, ale radny nie podjął żadnych działań, by przedstawić swoje stanowisko, to „nie sposób zarzucić organowi, iż nie przeprowadził w wymaganym zakresie postępowania wyjaśniającego i naruszył tym samym przepisy procesowe, skoro z urzędu podjął niezbędne czynności w sprawie, zaś skarżący nie przejawiał jakiegokolwiek inicjatywy dowodowej zmierzającej do podważenia ustaleń organu”<sup>57</sup>.

Chcę podkreślić, że złożenie wyjaśnień przez radnego ma na celu przede wszystkim wyjaśnienie okoliczności sprawy (stanu prawnego i faktycznego), a następnie ustalenie, czy dany radny naruszył określony normą prawną zakaz. Złożenie przez radnego wyjaśnień nie może być traktowane przez radę jako „usprawiedliwienie” dla działań naruszających prawo, które sanuje ten fakt i umożliwia radnemu zachowanie mandatu. Wyjaśnienia radnego są jednym z elementów, które mają pozwolić radzie na dokonanie uczciwej i rzetelnej oceny sytuacji radnego, ale nie zmieniają one treści norm prawnych nakazujących radzie podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu w sytuacji, gdy istnieje materialna przesłanka wygaśnięcia mandatu.

Wyjaśnienia radnego nie mogą być podstawą do tego, by rada odstąpiła od realizacji swoich ustawowych kompetencji, ani też nie mogą być podstawą do

---

<sup>53</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. W wyroku tym wskazano w szczególności, że w celu umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień dodatkowo kontaktowano się z nim pocztą elektroniczną i telefonicznie.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

<sup>56</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

<sup>57</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2023 r., II SA/Wa 674/22 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA. Tak też zob. wyrok WSA w Białymstoku z 7.11.2024 r., II SA/Bk 561/24 (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

tego, by rada przydała sobie określone uprawnienia, np. prawo do swoistego miarkowania stopnia naruszenia prawa przez radnego, skoro w takie uprawnienie nie wyposażył jej ustawodawca. Jak zauważono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, nie można przyjąć, że naruszenie przez radnego ustawowych zakazów „podlega wartościowaniu w tym sensie, że możliwe jest stwierdzenie znacznego ich naruszenia – skutkującego wygaśnięciem mandatu – bądź nieznacznego nieprowadzącego do zastosowania takiej sankcji”<sup>58</sup>. Podobnie brak podstaw prawnych, by rada samodzielnie sformułowała, w drodze wykładni, dodatkowe przesłanki przesądzające o naruszeniu zakazów adresowanych do radnych, skoro nie wyraził ich wprost ustawodawca<sup>59</sup>. Brak wyjaśnień radnego nie stoi również na przeszkodzie, by wojewoda wydał zarządzenie zastępcze. W orzecznictwie przyjmuje się, że wojewoda jako organ nadzoru, zapoznając się ze sprawą, która może zakończyć się wydaniem przez niego zarządzenia zastępczego, może zwrócić się w tej sprawie do radnego, ale nie ma takiego obowiązku, w tym wojewoda nie ma wynikającego z prawa obowiązku umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień<sup>60</sup>.

Nie ma wynikającego z przepisu prawa obowiązku bezwzględnej obecności radnego na sesji rady, na której przedmiotem obrad będzie kwestia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu. Nie ulega jednak wątpliwości, że radny, w stosunku do którego ma być podjęta uchwała stwierdzająca wygaśnięcie jego mandatu, musi zostać powiadomiony o sesji, na której sprawa ta będzie procedowana, na takich samych zasadach jak pozostali radni. Rada może podjąć przedmiotową uchwałę w sytuacji, gdy nieobecność radnego na sesji jest zapowiedziana i usprawiedliwiona (w tym zwolnieniem lekarskim), jak też ma taką możliwość wówczas gdy nieobecność zainteresowanego radnego jest zaskoczeniem dla przewodniczącego i pozostałych radnych, ze wspomnianym już zastrzeżeniem, że i w pierwszym, jak i w drugim przypadku muszą zostać dochowane wszystkie wymogi co do trybu procedowania takiej uchwały, w szczególności chodzi o umożliwienie radnemu złożenia wyjaśnień<sup>61</sup>.

## Podsumowanie

Zarówno sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny podkreślają, że ustawodawca, ustanawiając zakazy i ograniczenia adresowane do radnych, dąży do wykluczenia sytuacji, w których radny, wykonując swój mandat, mógłby uzyskiwać

<sup>58</sup> Zob. wyrok NSA z 31.01.2023 r., III OSK 837/22, CBOSA.

<sup>59</sup> Zob. wyrok NSA z 30.01.2020 r., II OSK 34/20, CBOSA.

<sup>60</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23; wyrok NSA z 20.12.2022 r., III OSK 56/22, CBOSA.

<sup>61</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2023 r., II SA/Bk 595/23, CBOSA.

korzyści dla siebie lub bliskich, niedostępne dla innych osób, nieposiadających statusu radnego<sup>62</sup>. Co więcej, w sądownictwie administracyjnym podkreśla się, że radny nie tylko nie może wykorzystywać swojej funkcji do realizacji swoich prywatnych celów i przedsięwzięć, ale nawet nie może działać w taki sposób, by inne osoby odnosiły takie, choćby mylne, wrażenie. Sprawując swój mandat, musi działać w taki sposób, by służyć utrzymaniu autorytetu władzy i nie osłabiać zaufania wyborców oraz opinii publicznej do jej prawidłowego funkcjonowania<sup>63</sup>.

Przedstawiona analiza regulacji obligujących organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do refleksji, że konstrukcja, którą przyjął w tym obszarze ustawodawca, jest dalece niedoskonała. Wygaśnięcie mandatu radnego, jak już zostało to powiedziane, następuje z mocy prawa, ale fakt ten musi potwierdzić, podejmując stosowną uchwałę, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wyposażając ten organ w kompetencję do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, ustawodawca uznał, jak można przyjąć, że właśnie on najlepiej zna lokalne uwarunkowania i sytuację radnych z danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie założył, że organ ten jest w stanie działać obiektywnie, kierując się wyłącznie literą prawa. Powołane w opracowaniu przykłady nie potwierdzają prawidłowości powyższego założenia. Radni naruszający ustawowe zakazy i ograniczenia w toku postępowania przed sądami administracyjnymi argumentują, że w ich przypadku zakazy te z różnych względów nie obowiązują albo dowodzą, że stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu stanowi szykanę polityczną. Z kolei część organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma problemy z kwalifikacją działalności radnych pod kątem ewentualnego naruszenia ustawowych zakazów lub nie zawsze rzetelnie, bezstronnie wyjaśnia sytuację radnych, w stosunku do których zachodzi podejrzenie, że naruszyli skierowane do nich zakazy i ograniczenia. Jednoznacznie wyartykułowany obowiązek podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego może nie zyskać akceptacji radnych (nawet w sytuacji ewidentnego naruszenia prawa przez jednego z nich), gdy pierwszeństwo przyznaje się interesom politycznym lub ochrona dla „swoich” staje się ważniejsza niż interes ogółu. W konsekwencji należy po raz kolejny podkreślić, że zamiysł ustawodawcy był w tym przypadku inny. Nie dał on organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego możliwości swobodnej oceny co do tego, czy stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego, czy

<sup>62</sup> Zob. Wyrok NSA z 10.06.2011 r., II OSK 549/11; wyrok NSA z 5.11.2014 r., II OSK 2397/14; wyrok NSA z 16.06.2015 r., II OSK 530/15; wyrok NSA z 14.09.2016 r., II OSK 18979/16; wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 2059/17; wyrok NSA z 20.03.2018 r., II OSK 425/18; wyrok NSA z 11.07.2018 r., II OSK 1573/18, CBOSA i wyroki TK powołane w przypisie nr 1.

<sup>63</sup> Zob. wyrok NSA z 25.04.2017 r., II OSK 102/17; wyrok NSA z 5.11.2010 r., II OSK 1714/10, CBOSA.

nie. Organ ten w przypadku istnienia materialnej przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego powinien działać w sposób ściśle „odtwórczy”, „wykonawczy” względem normy prawnej. W innym przypadku przyczynia się do tworzenia pejoratywnego wizerunku samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załucka B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Czynne i bierne prawo wyborcze w Polsce*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23.
- Bielecki L., [w:] *Wybory samorządowe. Komentarz*, M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2018.
- Biszytga A., Feja-Paszkiwicz A., *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*, red. A. Biszytga, I. Pankevych, Zielona Góra 2021.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Feja-Paszkiwicz A., *Uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego z uwagi na brak spełnienia cenzusu domicylu – wybrane zagadnienia formalne*, [w:] *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część dziesiąta*, red. A. Bielecki, D. Szafrąński, T. Gąsior, Warszawa 2019.
- Feja-Paszkiwicz A., *Cenzus domicylu a wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego – kluczowe zasady*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy: Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Biszytga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2019.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Pitera J., *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11.
- Pyrzyńska A., *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Wierzbica A., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022.



**Izabela Florczak**

Uniwersytet Łódzki

ORCID 0000-0003-3167-3382

iflorczak@wpia.uni.lodz.pl

## The principle of complementarity in the new labour market access regulations for foreigners: a reaffirmation or a mirror reversal?

**Keywords:** employment of foreigners; labour market; principle of complementarity

**Summary.** This paper examines the principle of complementarity in the context of recent legislative reforms governing access to the Polish labour market for foreign nationals. The analysis focuses on the period preceding and following the adoption of the Act on the conditions of admissibility of the employment of foreigners in the territory of the Republic of Poland, highlighting the normative evolution of regulatory instruments. Drawing on a comparative legal perspective, the study explores whether the changes introduced constitute a reaffirmation of the existing regulatory approach or mark a departure therefrom – amounting to a *mirror reversal* of the previously applicable framework. Special attention is given to the shift from automatic, mandatory restrictions such as the labour market test to discretionary mechanisms whose activation depends on the intervention of public authorities. By identifying structural continuities and discontinuities in the application of the complementarity principle, the paper contributes to a broader understanding of the current direction of Poland's migration and labour market policy, as well as the underlying assumptions guiding the employment of third-country nationals.

### Zasada komplementarności w nowych regulacjach dostępu cudzoziemców do rynku pracy: powielenie czy lustrzane odbicie?

**Słowa kluczowe:** zatrudnienie cudzoziemców, rynek pracy, zasada komplementarności

**Streszczenie.** W niniejszym artykule przeanalizowano zasadę komplementarności w kontekście ostatnich reform legislacyjnych regulujących dostęp obcokrajowców do polskiego rynku pracy. Analiza koncentruje się na okresie poprzedzającym i następującym po uchwaleniu ustawy o warunkach dopuszczania powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium RP, podkreślając ewolucję normatywną instrumentów regulacyjnych. Opierając się na perspektywie prawa porównawczego, w badaniu analizuje się, czy wprowadzone zmiany stanowią potwierdzenie dotychczasowego podejścia regulacyjnego, czy też oznaczają odejście od niego – co byłoby równoznaczne z całkowitym odwróceniem dotychczas obowiązujących ram. Szczególną uwagę poświęcono przejściu od automatycznych, obowiązkowych ograniczeń, takich jak test rynku pracy, do mechanizmów dyskrejonalnych, których uruchomienie zależy od interwencji organów publicznych. Poprzez identyfikację strukturalnej ciągłości i nieciągłości w stosowaniu zasady komplementarności, artykuł przyczynia się do szerszego zrozumienia obecnego kierunku polskiej polityki migracyjnej i polityki rynku pracy, a także podstawowych założeń regulujących zatrudnianie obywateli państw trzecich.

## 1. Contextual background

In line with prevailing legal and policy trends, the presence of foreign nationals within the Polish labour market continues to expand. This development is substantiated by data from the national social insurance institution<sup>1</sup>, which recorded nearly 1.193 million foreigners as registered contributors by the end of 2024 – an increase of approximately 65,000 compared to the end of 2023.

At present, it remains legally and empirically uncertain whether the dominant trajectory will involve a further intensification of economically motivated migration, or whether an increasing proportion of migrants will enter Poland for reasons other than employment, but subsequently require integration into the domestic labour market. This indeterminacy stems largely from the current political and regulatory narrative, which aims to promote rather restrictive approach to labour migration.

A governmental policy document “*Take back control. Ensure security*” – *migration strategy 2025 – 2030*<sup>2</sup> published in October 2024 expressly states that Poland adopts the position whereby demographic and social pressures on the labour market are not to be mitigated through immigration policy instruments. Furthermore, it is emphasised that an overly permissive migration policy ought not to impede the processes of economic modernisation and automation, which are regarded as essential to enhancing national competitiveness.

Conversely, the same document affirms that access to the Polish labour market will remain available to foreign workers where justified by labour shortages, particularly in occupations formally recognised as shortage or hard-to-fill roles. Specific legislative and administrative frameworks are to be developed for professions experiencing chronic deficits. The principal rationale offered for such an approach is the short-term necessity of preserving the competitiveness of the Polish economy.

Although the aforementioned document does not contain an implementation plan for the assumptions it outlines, and devotes merely three pages and three lines to matters concerning the access of foreign nationals to the labour market, the preliminary direction of future changes may nonetheless be inferred from ongoing legislative developments. The Act on the conditions of permissibility for the employment of foreign nationals within the territory of the Republic of Poland<sup>3</sup> (later on as: Act on EoF), along with the amendments it introduces to

<sup>1</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, <https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> [access: 29.09.2025].

<sup>2</sup> Rada Ministrów, “*Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*” – *strategia migracyjna na lata 2025–2030*, <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030> [access: 29.09.2025].

<sup>3</sup> Journal of Laws of 2025, item 621.

existing legal instruments, provides a legitimate basis for questioning the current formulation of the principle of complementarity in relation to foreigners' access to the labour market.

From the perspective of labour market policy mechanisms governing the employment of foreign nationals<sup>4</sup>, it is therefore pertinent to determine whether the recent legislative solutions constitute a continuation of the existing regulatory framework or whether they mark a departure therefrom and introduce a new normative approach. Resolving this issue will allow for an assessment of whether the changes amount to a reaffirmation of the prevailing interpretative line or to its redefinition – effectively altering the role of the complementarity principle within the legal system regulating access to employment for third-country nationals.

Consequently, such an analysis may serve not only to reconstruct the current model of labour migration policy but also to evaluate the coherence of the newly adopted measures with the declared objectives of the state's policy agenda.

In my analysis, I omit regulations concerning Ukrainian citizens on the Polish labour market, as outlined in the Act of 12 March 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with armed conflict on the territory of Ukraine, due to their exceptional and temporary nature, aimed at addressing the immediate humanitarian crisis. These provisions create a separate legal framework distinct from regular foreign labour market regulations, which are the focus of this study<sup>5</sup>.

## **2. Development of the principle of complementarity in foreign nationals' access to the Polish labour market**

The phenomenon of complementarity – also referred to as the *principle of complementarity* – is understood as the notion that the employment of foreign nationals serves a supplementary function. Economic migrants are thus expected to fill shortages in the domestic labour supply. This concept stands in contrast to that of substitutability, which is characterised by the perception that immigrants constitute a source of competition for native workers, displacing domestic labour market participants<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> I. Florczak, *The Polish migration policy from the perspective of the law regulating the area of the labour market. Unobvious aspects and recent changes*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2022, n. 4, pp. 3-9.

<sup>5</sup> See: I. Florczak, *Obowiązywanie zasady komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy na gruncie PomocUkrainaU*, [in:] *Pobyty i zatrudnianie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, ed. I. Florczak, Warszawa 2022, pp. 5-9.

<sup>6</sup> D. Kałuża-Kopias, *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 258, p. 18.

At the global level, observations of foreign employment patterns support the assumption that migrants tend to choose destinations where employment opportunities are readily available, thereby responding to gaps in labour supply. Regardless of whether migrants are highly or low-skilled, they seldom directly replace native workers<sup>7</sup>. Rather, they frequently take on positions that domestic workers are unwilling or unable to perform<sup>8</sup>.

The principle of complementarity can be interpreted in two distinct ways. Firstly, it can refer to the priority of hiring people already in the labour market (including foreigners). Secondly, it can refer to native workers themselves. In the ensuing discourse, both of these variants will be analysed. From a professional standpoint, the principle of complementarity may encompass any activity, including business, or alternatively, only that which constitutes work for another's account. The subsequent analysis will be focused exclusively on the latter variant.

A historical overview of legal regulations concerning the employment of foreign nationals indicates that the complementary nature of such employment has long been embedded in the legislative framework. Article 33 of the Act of 29 December 1989 on employment<sup>9</sup> stipulated that enterprises could employ foreigners within the territory of the Polish People's Republic provided they obtained authorisation from the provincial employment authority. In issuing such authorisation, the authority was required to consider the situation of the labour market, including whether there were any domestic workers capable of performing the work intended to be assigned to a foreign national.

A similar provision was found in Article 50 of the Act of 16 October 1991 on employment and unemployment<sup>10</sup>. Under this regulation, enterprises or private individuals were permitted to employ foreign nationals or assign them paid services within the territory of the Republic of Poland upon obtaining a permit from the relevant provincial labour office. The decision-making process involved an assessment of the labour market situation as well as consultation with the provincial employment council.

Likewise, the Act of 14 December 1994 on employment and counteracting unemployment<sup>11</sup> made explicit reference to the principle that, in issuing promises and permits for foreign employment, account should be taken of the conditions of the local labour market and the need to protect the Polish workforce.

---

<sup>7</sup> E. Bielak-Jomaa, *Zatrudnienie cudzoziemców*, Warszawa 2015, p. 44.

<sup>8</sup> See: A.F. Constant (2014), *Do migrants take the jobs of native workers?*, IZA World of Labour 2014: 10, 2014.

<sup>9</sup> Journal of Laws No. 75, item 446, as amended.

<sup>10</sup> Journal of Laws No. 106, item 457, as amended.

<sup>11</sup> Consolidated text. Journal of Laws of 2003. No. 58, item 514, as amended.

The initial wording of the Act on employment promotion and labour market institutions<sup>12</sup> similarly provided that promises and permits for the employment of foreign nationals were to be issued by the voivode, taking into consideration the situation on the local labour market (Article 88(7)). The voivode was also entitled, where justified by labour market conditions, to restrict the scope of permitted work to managerial and representative functions within the relevant entity. Furthermore, the voivode could consider the broader utility of the entity in question to the labour market and the national economy.

The principle of complementarity is *explicite* expressed in the following provisions, which will be analysed in more detail below:

- 1) Articles 114a and 127a of the Act on foreigners,
- 2) Article 90b of the Act on employment promotion and labour market institutions, referring to the complementary employment of foreigners in relation to Polish citizens.

The contextual and legislative background outlined above provides a foundation for examining the mechanisms through which the principle of complementarity in foreign nationals' access to the labour market was implemented prior to the enactment of the current legislation<sup>13</sup>.

### **3. The principle of complementarity in the legal framework prior to the Act on EoF**

The regulation of the principle of complementarity can take two forms. It may involve restrictions on access to the labour market or, alternatively, it may introduce facilitations in this regard. Such regulations may either apply automatically or be implemented under specific circumstances.

This section of the study will outline the legal variants governing the principle of complementarity in foreign nationals' access to the labour market in the legal framework immediately preceding the enactment of the Act on EoF.

To help capture the context, this analysis will be presented in the form of a table.

<sup>12</sup> Journal of Laws No. 99, item 1001.

<sup>13</sup> See also: I. Florczak, (2019) *Zasada komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy*, [in:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, eds. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2019, pp. 223-232.

**Table 1.** Summary of regulations concerning the implementation of the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market in the period prior to the Act on EoF

Place of regulation	Restriction/facilitation of access of foreigners to the labour market and its type	Method of activating the restriction/facilitation (resulting from applicable regulations or requiring the issuance of a legal act)	Additional information
<p>Article 88c(1)(2) of the Act on employment promotion and labour market institutions.</p> <p>Article 114(1)(4) of the Act on foreigners.</p>	<p>Restriction.</p> <p>The need for the entity entrusting the performance of work to prove the inability to meet staffing needs on the local labour market (so called “labour market test”).</p> <p>This restriction applies to temporary residence and work permits and work permits. However, it does not apply to the very popular basis for legalising the work of foreigners – the declaration on the entrustment of work to a foreigner<sup>14</sup>.</p>	<p>Resulting from the applicable regulations.</p>	<p>A number of exceptions to the necessity to apply the solution are provided for, <i>inter alia</i> under the Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 29.1.2009 on determining cases in which a work permit for foreigners is issued without regard to the detailed conditions for issuing work permits for foreigners.</p>
<p>Article 88ca and 88cb of the Act on employment promotion and labour market institutions.</p>	<p>Facilitation.</p> <p>The minister responsible for economy may determine, by way of a regulation, a list of entrepreneurs conducting activities of strategic importance for the national economy, taking into account the needs of the national economy and the subject of the entrepreneur’s activity. In such a situation, the voivode considers applications for a work permit, taking into account the priority of foreigners who are to work for entrepreneurs specified in such a list.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act. The issue of the act is not mandatory and depends on the national economy.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p>

<sup>14</sup> In 2024, 428,188 such declarations were entered in the registers, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisane do ewidencji oświadczeń (obowiązujące od 2018 r.)*, [https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce/-/asset\\_publisher/MDNO4TyL2uZj/content/81-80211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-r?p\\_r\\_p\\_assetEntryId=8180215](https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce/-/asset_publisher/MDNO4TyL2uZj/content/81-80211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-r?p_r_p_assetEntryId=8180215) [access: 29.09.2025].

<p>Article 90(4) of the Act on employment promotion and labour market institutions.</p>	<p>Facilitation. The minister responsible for labour determines, by way of a regulation, the cases in which entrusting a foreigner with work on the territory of the Republic of Poland is permissible without the need to obtain a work permit, taking into account, among m.in, the specificity of the profession, the nature of the work, the period of work, the requirements for the entity entrusting the performance of work.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act. The issuing of the act is mandatory.</p>	<p>The solution was introduced by the Regulation of Labour and Social Policy of 21 April 2015 on cases in which entrusting work to a foreigner on the territory of the Republic of Poland is admissible without the need to obtain a work permit.</p>
<p>Article 90(5) of the Act on employment promotion and labour market institutions.</p>	<p>Facilitation. The minister responsible for labour may determine, by way of a regulation, the cases in which a work permit is issued by the voivode regardless of the conditions referred to in Article 88c (including the need to carry out the so-called labour market test), guided in particular by the principle of reciprocity, the specificity of the profession or the nature of the work.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act. The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. profession or the nature of the work.</p>	<p>The solution was introduced by the Regulation of Labour and Social Policy of 29 January 2009 on determining the cases in which a work permit for a foreigner is issued regardless of the detailed conditions for issuing work permits for foreigners.</p>
<p>Article 90(10) of the Act on employment promotion and labour.</p>	<p>Facilitation. The minister competent for labour will determine, by way of a regulation: countries for whose citizens: 1) a seasonal work permit is issued without the so-called labour market test; 2) the application for a seasonal work permit is entered into the register of applications for seasonal work for a 3 years period; 3) countries whose citizens may perform work without a work permit on the basis of a declaration on entrusting work to a foreigner entered in the register of declarations.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act. The issuing of the act is mandatory and its scope depends on the goals of Polish migration policy.</p>	<p>The solution was introduced by the Regulation of the Minister of Family, Labour and Social Policy of 8 December 2017 on the countries to whose citizens certain provisions on seasonal work permits and provisions on the declaration on entrusting work to a foreigner apply.</p>

Article 90b(1) of the Act on employment promotion and labour.	<p>Restriction.</p> <p>The minister responsible for labour, in consultation with the minister in responsible for economy and the minister responsible for internal affairs, may determine, by way of regulation, the maximum number of work permits that may be issued by voivodes in a given calendar year, taking into account, m.in, the needs of the labour market and the principle of complementarity of employment of foreigners in relation to Polish citizens.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limits set out in the regulation may apply to individual provinces, professions, types of contracts under which a foreigner may be entrusted with the performance of work, or types of activity of the entity entrusting the performance of work to a foreigner according to the PKD classification.</p>
Article 90b(2) of the Act on employment promotion and labour.	<p>Restriction.</p> <p>The minister responsible for labour, in consultation with the minister responsible for agriculture, the minister responsible for economy and the minister competent for internal affairs, may determine, by way of regulation, the maximum number of seasonal work permits that may be issued in a given calendar year, taking into account the needs of the labour market, considerations of national security and public order, and the principle of complementarity of employment of foreigners in relation to Polish citizens.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limits may apply to individual provinces, professions, types of contracts under which a foreigner may be entrusted with the performance of work, or types of activity of the entity entrusting the performance of work to a foreigner according to the PKD classification.</p>
Article 90b(3) of the Act on employment promotion and labour.	<p>Restriction.</p> <p>The minister com responsible for labour, in consultation with the minister responsible for economy and the minister responsible for internal affairs, may determine, by way of a regulation, the maximum number of declarations on entrusting work to foreigners, which in a given calendar year may be entered into the register of declarations by starosts, taking into account,</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limits may apply to individual provinces, professions, types of contracts under which a foreigner may be entrusted with the performance of work, or types of activity of the entity entrusting the performance of</p>

	among m.in, the needs of the labour market and the principle of complementarity of employment of foreigners in relation to Polish citizens.		work to a foreigner according to the PKD classification.
Article 77(11) and Article 77(12) of the Act on foreigners.	<p>Facilitation.</p> <p>The minister responsible for foreign affairs may determine, by way of a regulation, professions, types of contracts on the basis of which a foreigner may be entrusted with the performance of work, or types of activities of the entity entrusting the performance of work, in the case of which it is obligatory to accept applications for the issuance of a national visa for the purpose of work out of turn.</p> <p>The regulation takes into account the current needs of the Polish labour market.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>When specifying professions, the minister may also indicate the countries in which applications for the issuance of a national visa for the purpose of work are accepted from citizens of these countries out of turn.</p>
Article 114(5) of the Act on foreigners.	<p>Facilitation.</p> <p>The minister responsible for labour, in consultation with the minister responsible for economy, may determine, by way of a regulation, occupations desirable for the Polish economy, taking into account the needs of the labour market, including the need to ensure effective employment in occupations with significant shortages of workers nationwide.</p>	<p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>If the regulation is issued, foreigners to whom it applies are not subject to the obligation to carry out the so-called labour market test.</p>
Article 114a of the Act on foreigners.	<p>Restriction.</p> <p>The minister responsible for internal affairs, in consultation with the minister responsible for labour and the minister responsible for economy, may determine, by way of a regulation, taking into account, i.e. the needs of the labour market and the principle of complementarity of employment of foreigners in relation to Polish citizens.</p>	<p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.</p>	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limit may include individual provinces, professions, types of contracts on the basis of which a foreigner may be entrusted with work, or types of activity of the entity entrusting work to a foreigner.</p>

Article 127a of the Act on foreigners.	<p>Restriction.</p> <p>The minister responsible for internal affairs, in consultation with the minister responsible for labour and the minister responsible for economy, may determine, by way of a regulation, the limit of temporary residence permits granted for the first time in a given calendar year for the purpose of performing work in a profession requiring high qualifications, taking into account, i.e. the needs of the labour market and the principle of complementarity of employment of foreigners in relation to Polish citizens.</p>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limit may include individual provinces, professions, types of contracts under which a foreigner may be entrusted with the performance of work, or types of activities of the entity entrusting the performance of work to a foreigner.</p>
Article 139b of the Act on foreigners.	<p>Restriction.</p> <p>The minister responsible for internal affairs, in consultation with the minister responsible for labour and the minister responsible for economy, may determine, by way of a regulation, the limit of temporary residence permits granted for the first time in a given calendar year for the purpose of performing work as part of an intra-corporate transfer, taking into account the needs of the labour market.</p>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	<p>The ability to activate the solution was never used.</p> <p>The limit may include individual provinces, professions or types of activities of the host entities.</p>

Among the listed instruments concerning the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market:

- 1) 7 concerned solutions limiting access to the labour market, of which 1 was in force, and 6 were not introduced;
- 2) 6 concerned solutions facilitating access to the labour market, of which 3 were in force (including one introduced as non-mandatory) and 3 were not introduced.

It follows from the foregoing that, although the regulations envisaged broader possibilities for restricting access to the labour market, such measures were not in fact implemented. Moreover, the prevailing labour market conditions did not incentivise the competent authorities to adopt optional mechanisms aimed at facilitating such access – only one such instrument was introduced pursuant to Article 90(5) of the Act on employment promotion and labour market institutions.

#### 4. The principle of complementarity in the legal framework based on the Act on EoF

The provisions of the Act on the conditions of admissibility of entrusting work to foreigners on the territory of the republic of Poland introduce numerous changes to the system related to the employment of foreigners – including the Act on Foreigners.

The first significant change is the abandonment of the so-called labour market test. As indicated in the explanatory memorandum to the Act on EoF, this is to speed up and simplify the procedure for issuing a work permit<sup>15</sup> and a temporary residence and work permit, as from the Article 114 of the Act on Foreigners the requirement to demonstrate the inability to meet the staffing needs of the entity entrusting work to a foreigner on the local labour market was removed. Therefore, the instruments related to the implementation of the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market, which remained in force<sup>16</sup> and those that were added, will be presented below.

**Table 2.** Summary of regulations concerning the implementation of the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market based on the Act on EoF

Place of regulation	Restriction/facilitation of access of foreigners to the labour market and its type	Method of activating the restriction/facilitation (resulting from applicable regulations or requiring the issuance of a legal act)	Additional information
Article 3(4) of the Act on EoF.	Restriction. The minister responsible for labour, at the request of the minister responsible for internal affairs or the minister responsible for foreign affairs, may determine, by way of a regulation, a list of countries whose citizens holding a work permit are not entitled to perform work during their stay in the territory of the Republic of Poland under visa-free travel.	Requiring the issuance of a legal act. The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. threat to public safety and order.	A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.

<sup>15</sup> Druk Sejmowy Sejmu X kadencji, *Uzasadnienie*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=949>, p. 9 [access: 29.09.2025].

<sup>16</sup> In the case of unchanged regulation, the description is shortened.

Article 3(7) of the Act on EoF.	<p>Facilitation.</p> <p>The minister responsible for labour will determine, by way of a regulation, special cases in which a foreigner entitled to stay in the territory of the Republic of Poland may perform work without a work permit or a declaration on entrusting work to a foreigner.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is mandatory and its scope depends on i.e. the specificity of the profession, the nature of work, the period of work, the requirements for the entity entrusting work to a foreigner.</p>	<p>A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.</p>
Article 3(8) of the Act on EoF.	<p>Facilitation.</p> <p>The minister responsible for labour, in consultation with the minister responsible for internal affairs, will specify by way of regulation the countries:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) whose nationals may be covered by a declaration on the intention to entrust work to a foreigner;</li> <li>2) whose nationals may be subject to the regulation under which an application for the issuance of a seasonal work permit is entered into the register of applications for a period of three years (pursuant to Article 53 of Act on EoF), and who may be entrusted with other types of work during the period of employment under such a permit (pursuant to Article 56 of Act on EoF).</li> </ol>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is mandatory and its scope depends on the goals of Polish migration policy.</p>	<p>A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.</p> <p>An analogous provision was contained in Article 90(10) of the Act on employment promotion and labour.</p>
Article 13(5) of the Act on EoF.	<p>Restriction.</p> <p>The Council of Ministers may determine, by way of a regulation, the maximum number (limits) of work permits that can be issued in a given calendar year.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. hindering the employment of Polish citizens.</p>	<p>A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.</p> <p>The limits may apply to individual types of work permits, provinces, districts, professions, types of contracts under which a foreigner may be entrusted with work, or types of activity of the entity entrusting work to a foreigner.</p>

Article 13(7) of the Act on EoF.	<p>Restriction.</p> <p>The Council of Ministers may determine, by way of a regulation, the limits of entrusting work to foreigners by a Polish entity entrusting work to a foreigner in the form of a minimum percentage share of Polish citizens and foreigners of citizens of the EU, EEA countries or citizens of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (in accordance with section 4(6)(b) of the Act on EoF) or enjoying the freedom of access to the labour market on the basis of Article 3(1) of the Act on EoF, in the number of persons performing work for a given entity.</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. hindering the employment of Polish citizens.</p>	<p>A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.</p> <p>The limits may apply to individual voivodeships, districts, sectors or professions.</p>
Article 27(1) and Article 28 of the Act on EoF and Article 77(9a) of the Act on foreigners.	<p>Facilitation.</p> <p>Priority in the consideration by the voivode of applications for the issuance of a work permit for a foreigner for the benefit of a Polish entity entrusting work to a foreigner and by the consul for the issuance of a visa for the performance of work in the case when the entrepreneur is included in the list of entrepreneurs conducting business activity of significant importance to the national economy in the territory of the Republic of Poland, created by the minister responsible for the economy.</p>	<p>Requiring the issuance of an official document.</p> <p>The issue of the document is mandatory.</p>	<p>The document has been issued.<sup>17</sup></p>
Article 27(1) and Article 29 of the Act on EoF and Article 77(9a) of the Act on foreigners.	<p>Facilitation.</p> <p>Priority in the consideration by the voivode of applications for the issuance of a work permit for a foreigner for the benefit of a Polish entity entrusting work to a foreigner and by the consul for the issuance of a visa</p>	<p>Requiring the issuance of a legal act.</p> <p>The issue of the act is not mandatory.</p>	<p>A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.</p>

<sup>17</sup> Wykaz przedsiębiorców wykonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/wykaz-przedsiębiorców-o-istotnym-znaczeniu-dla-gospodarki-narodowej> [access: 29.09.2025].

	for the performance of work in the case when the profession to be performed by a foreigner is included in the list of professions in which there are staff shortages created by the minister responsible for labour in consultation with the minister responsible for economy and the minister responsible for internal affairs.		
Article 31(3)-(4) of the Act on EoF.	Restriction. The starost, at the justified request of the director of the district labour office, after obtaining a positive opinion of the district labour market council, may determine the list of professions for which a foreigner's work permit is refused.	Requiring the issuance of list of professions. The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. the difficult situation on the local labour market and the unemployment rate.	A list of professions has not been implemented anywhere at the time of work on the article.
Article 65(2) of the Act on EoF.	Restriction. The Council of Ministers may determine, by way of a regulation, the maximum number (limits) of declarations on entrusting work to a foreigner that can be entered into the register of declarations in a given calendar year.	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. hindering the employment of Polish citizens.	A new regulation that has not been implemented at the time of work on the article.  The limits may apply to provinces, districts, professions, types of contracts on the basis of which a foreigner may be entrusted with work, or types of activity of the Polish entity entrusting work to a foreigner.
Article 77(11) and Article 77(12) of the Act on foreigners.	Facilitation. <i>See Table 1.</i>	Requiring the issuance of a legal act. The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	The ability to activate the solution was never used.
Article 114(5) of the Act on foreigners.	Facilitation. <i>See Table 1.</i>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	The ability to activate the solution was never used.
Article 114a of the Act on foreigners.	Restriction. <i>See Table 1.</i>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	The ability to activate the solution was never used.

Article 127a of the Act on foreigners.	Restriction. <i>See Table 1.</i>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	The ability to activate the solution was never used.
Article 139b of the Act on foreigners.	Restriction. <i>See Table 1.</i>	The issue of the act is not mandatory and depends on i.e. needs of the labour market.	The ability to activate the solution was never used.

Among the listed instruments concerning the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market:

- 1) 8 concerned solutions limiting access to the labour market, of which none is in force, and 5 are stipulated in the Act on EoF;
- 2) 6 concerned solutions facilitating access to the labour market, of which only one is in force, two must be introduced in accordance with the Act on EoF, two resulting from the provisions in force before the enactment of the Act on EoF (from the provisions of the Act on Foreigners) and their enactment is not mandatory.

The above analysis shows that the legislator must introduce another two (in addition to preparing a list of entrepreneurs conducting business activity in the territory of the Republic of Poland that is of significant importance to the national economy) solutions to facilitate the access of foreigners to the labour market, which are executive provisions to the Act on EoF. When comparing the legal instruments used to define the framework of the principle of complementarity in the access of foreigners to the labour market in the period before and after the EoF Act, it should be noted that the legislator removed from the system the restriction on the employment of foreigners in the form of the so-called labour market test; after this removal, all restrictions are non-obligatory in terms of their activation (they do not operate without additional intervention of the competent authority); despite the removal of the so-called labour market test, the number of restrictions on establishing access to the labour market for foreigners increased *per capita* by one (from 7 to 8). The number of regulations obligatorily introduced by regulations facilitating access to the labour market for foreigners, regulated outside the Act on Foreigners, increased from two to three.

## 5. Conclusions

The analysis of the evolution of the principle of complementarity in the access of foreigners to the Polish labour market leads to several key conclusions.

Firstly, the new legislative framework introduced by the Act on EoF has significantly transformed the legal mechanisms used to implement the principle of complementarity. In particular, it repealed the previously fundamental restrictive instrument – the so-called labour market test – which, for many years, operated as a mandatory and systemic tool. Following its repeal, all existing restrictions on access to the labour market have acquired a facultative nature, meaning they require an active decision or action by the competent authority in order to take effect.

Secondly, paradoxically, despite the removal of a key restrictive mechanism, the total number of provisions establishing potential limitations on access to the labour market for foreigners has increased – from seven to eight. This indicates that the repeal of a mandatory instrument does not necessarily result in an overall liberalisation of the system; on the contrary, it may be accompanied by an expansion of the range of potential restrictions, albeit in a less direct or automatic form.

Thirdly, the period under analysis has also seen an increase in the number of legal provisions introducing measures that facilitate access to the labour market – from two to three. This may suggest an intention to enhance the flexibility of the system in areas where rapid responses to labour shortages are required.

The above findings indicate that the recent legislative developments do not follow a clearly liberalising or restrictive trajectory. Rather, they represent a shift in the mode of regulatory control – from rigid, automatic mechanisms to more discretionary instruments, dependent on the decisions of public authorities. In this sense, the transformation may be viewed as a *mirror reversal* of the previous model: although the form has changed, the underlying capacity to restrict access remains – now exercised through different procedural means. This transformation may result in a more flexible framework, but at the cost of reduced legal certainty and predictability.

## Bibliography

- Bielak-Jomaa E., *Zatrudnienie cudzoziemców*, Warszawa 2015.
- Constant A.F., *Do migrants take the jobs of native workers?*, “IZA World of Labour 2014: 10” 2014.
- Florczak I., *Zasada komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy*, [in:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, eds. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2019.
- Florczak I., *Obowiązywanie zasady komplementarności w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy na gruncie PomocUkrainaU*, [in:] *Pobyt i zatrudnianie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, ed. I. Florczak, Warszawa 2022.
- Florczak I., *The Polish migration policy from the perspective of the law regulating the area of the labour market. Unobvious aspects and recent changes*, “Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, n. 4.
- Kałuża-Kopias D., *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, n. 258.

### Legal Acts

- Act of 29 December 1989 on employment (Journal of Laws No. 75, item 446, as amended).
- Act of 16 October 1991 on employment and unemployment (Journal of Laws No. 106, item 457, as amended).
- Act of 14 December 1994 on employment and counteracting unemployment (Consolidated text, Journal of Laws of 2003. No. 58, item 514, as amended).
- Act of 20 April 2004 on employment promotion and labour market institutions (Journal of Laws No. 99, item 1001).
- Act of 20 April 2004 on employment promotion and labour market institutions (i.e. Journal of Laws of 2025, item 214).
- Act of 12 December 2013 on foreigners (i.e. Journal of Laws of 2024, item 769, as amended).
- Act of 12 March 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with armed conflict on the territory of Ukraine (consolidated text, Journal of Laws of 2025, item 337, as amended).
- Act on 20 March 2025 on the conditions of permissibility for the employment of foreign nationals within the territory of the republic of Poland (Journal of Laws of 2025, item 621).
- Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 29 January 2009 on determining cases in which a work permit for foreigners is issued without regard to the detailed conditions for issuing work permits for foreigners (consolidated text, Journal of Laws of 2023, item 2327).
- Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 21 April 2015 on cases in which entrusting work to a foreigner on the territory of the Republic of Poland is admissible without the need to obtain a work permit (i.e. Journal of Laws of 2021, item 2291).
- Regulation of the Minister of Family, Labour and Social Policy of 8 December 2017 on the countries to whose citizens certain provisions on seasonal work permits and provisions on the declaration on entrusting work to a foreigner apply (i.e. Journal of Laws of 2023, item 2428).

### Documents

- Druk Sejmowy Sejmu X kadencji, *Uzasadnienie*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=949>.
- Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, *Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisane do ewidencji oświadczeń (obowiązujące od 2018 r.)*, [https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce/-/asset\\_publisher/MDNO4TyL2uZj/content/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-?p\\_r\\_p\\_assetEntryId=8180215](https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce/-/asset_publisher/MDNO4TyL2uZj/content/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-?p_r_p_assetEntryId=8180215).
- Rada Ministrów, *“Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo” – strategia migracyjna na lata 2025-2030*, <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnic-bezpieczenstwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030>.
- Wykaz przedsiębiorców wykonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wykaz-przedsiębiorców-o-istotnym-znaczeniu-dla-gospodarki-narodowej>.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, <https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe>.



**Ewa Gwardzińska**

Szkoła Główna Handlowa  
ORCID 0000-0003-1656-2078  
egwardz@sgh.waw.pl

## Zasada *customs compliance* w obrocie celnym

**Słowa kluczowe:** zasady prawa, zasada *customs compliance*, obrót celny

**Streszczenie.** Celem artykułu jest analiza jednej z zasad prawa celnego – zasady *customs compliance* w obrocie celnym, która jest podstawową zasadą prawa, z którą wszystkie inne zasady prawa celnego muszą być zgodne. Nie jest ona nową zasadą prawa, gdyż jej zasadniczą istotą jest przestrzeganie przepisów prawa celnego, a więc obowiązków, które nakładają na określone osoby (adresatów) normy prawne.

### The principle of customs compliance in customs turnover

**Keywords:** principles of law, customs compliance principle, customs turnover

**Summary.** The aim of the article is to analyze the basic principle of customs law – the customs compliance principle in customs turnover, which is the basic principle of law with which all other principles of customs law must comply. It is not a new principle of law, because its fundamental essence is compliance with customs law provisions, i.e. obligations that legal norms impose on specific persons (addressees).

## Wprowadzenie

Termin *customs compliance* nie jest nową zasadą prawa celnego, gdyż w dosłownym tłumaczeniu z języka angielskiego na język polski oznacza zgodność celną, czyli postępowanie zgodne z prawem celnym bądź przestrzeganie prawa celnego. Przestrzeganie prawa oznacza zatem zachowania adresatów norm prawnych, które obiektywnie są zgodne z ustanowionymi normami<sup>1</sup>.

Przestrzeganie prawa w literaturze przedmiotu definiowane jest również jako świadome zachowanie adresatów norm (sankcjonowanych i sankcjonujących) zgodnie z treścią dyspozycji tych norm w warunkach określonych w ich hipotezach<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1972, s. 260.

<sup>2</sup> M. Holzer, E. Eckhardt, *Wstęp do prawoznawstwa*, Przemysł–Rzeszów 2010, s. 167-173.

Oczywiście definicja ta zawiera pewne uproszczenie, przyjmując wzorcową postać normy prawnej mającej strukturę trójczłonową (hipoteza, dyspozycja, sankcja), a więc schemat, w którym funkcjonalnie są ze sobą powiązane norma sankcjonowana i norma sankcjonująca.

Marek Derlatka<sup>3</sup> twierdzi, że przestrzeganie prawa to coś więcej niż mechaniczne stosowanie przepisów prawa i zapewnienie, że są one przestrzegane. To także odkrywanie innych elementów, które składają się na termin „prawo”, wartości i zasady ogólne oraz łączenie ich jako substratu argumentacyjnego.

Obowiązek przestrzegania prawa to tradycyjny obowiązek wynikający z istoty stosunków między jednostką a państwem<sup>4</sup>, który związany jest z odpowiedzialnością prawną i najczęściej utożsamiany z ponoszeniem przewidzianych przez prawo ujemnych konsekwencji następstw określonych zdarzeń lub stanów rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji prawnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym<sup>5</sup>. Odpowiedzialność ta również często definiowana jest przez pryzmat sankcji<sup>6</sup>.

Wymiar sankcji za nieprzestrzeganie przepisów unijnego prawa celnego obejmują: unijny kodeks celny<sup>7</sup> oraz przepisy uzupełniające<sup>8</sup> lub wykonawcze przyjęte na szczeblu unijnym<sup>9</sup> lub krajowym<sup>10</sup>, wspólną taryfę celną, przepisy ustanawiające unijny system zwolnień celnych, umowy międzynarodowe zawierające przepisy z zakresu prawa celnego (jeżeli mają one zastosowanie w Unii), rozporządzenie

<sup>3</sup> M. Derlatka, *Posłuszeństwo normom prawnym*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1, s. 19–20.

<sup>4</sup> Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 1, Art.83. Obowiązek przestrzegania prawa, Legalis 2009.

<sup>5</sup> W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu” 1968, Prawo VIII, s. 12.

<sup>6</sup> Szerzej: A. Bator, W. Gromski, A. Kozak i in., *Wprowadzenie do nauk prawnych*, Warszawa 2006, s. 132–133 oraz J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 161.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269/1 z 10.10.2013, dalej jako UKC.

<sup>8</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r.; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/341 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446, Dz. Urz. UE L 69 z 15 marca 2016 r.

<sup>9</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 343 z 29 grudnia 2015 r., dalej jako RW.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1373.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2399<sup>11</sup> oraz przepisy uzupełniające lub wykonawcze do niego.

W przypadku sankcji celnych, które w swej istocie podlegają pod jurysdykcję narodową poszczególnych państw – na gruncie prawa celnego ustawodawca unijny wprowadza ogólny obowiązek, aby były one: skuteczne, proporcjonalne i odstraszające<sup>12</sup>. Obecnie stosowane sankcje administracyjne zgodnie z przepisami UKC mogą przybierać, między innymi, jedną z następujących form lub obie z nich<sup>13</sup>:

- karę pieniężną pobieraną przez organy celne, w tym, w stosownych przypadkach, możliwość zastosowania ugody w miejsce sankcji;
- cofnięcie, zawieszenie lub zmianę pozwoleń znajdujących się w posiadaniu osoby zainteresowanej.

Dużą rolę w wypełnianiu obowiązku przestrzegania prawa odgrywa wiedza o prawie i świadomość prawna. Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP każdy obywatel ma obowiązek przestrzegania prawa w takim zakresie, w jakim nakazuje mu ono czy zakazuje mu jakichś zachowań. A zatem powinien znać prawo, a wiedzę tę powinien czerpać z promulgatorów aktów prawnych w myśl zasady, że niezajomość prawa nie zwalnia od odpowiedzialności za jego przekroczenie. Nie oznacza to jednak, że powinien znać całe prawo obowiązujące we współczesnym świecie, gdyż nie jest to możliwe, ale powinien znać te przepisy, które jego z jakichś względów dotyczą.

Wiedza o prawie łączy się silnie ze świadomością prawną, która nie obejmuje jedynie znajomości przepisów i instytucji prawnych przez społeczeństwo, choć ta jest bardzo pożądana i decyduje w poważnym stopniu o kulturze prawnej społeczeństwa. Świadomość prawna to ocena obowiązującego prawa przez społeczeństwo i postulaty dotyczące zmiany prawa w pożądanym przez społeczeństwo kierunku. Można by więc powiedzieć, że świadomość prawna to zbiór tych wszystkich norm, które – zdaniem społeczeństwa – powinny tworzyć prawo<sup>14</sup>.

W przypadku prawa celnego osoba realizująca międzynarodowy obrót towarowy wcale nie musi znać przepisów prawa celnego. Może skorzystać z usług pośrednictwa celnego, które realizuje przedstawiciel celny. Może on reprezentować mocodawcę przed organami celnymi w przedstawicielstwie bezpośrednim lub pośrednim.

W pierwszej formie przedstawiciel działa w cudzym imieniu i na cudzą rzecz<sup>15</sup>, a więc swoim działaniem na rzecz osoby reprezentowanej i w jej imieniu wywołuje

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2399 z dnia 23 listopada 2022 r. ustanawiające unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie cel i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 952/2013, Dz. U. UE L 317 z 9.12.2022 r.

<sup>12</sup> Zob. art. 42 ust. 1 UKC.

<sup>13</sup> Zob. art. 42 ust. 2 UKC.

<sup>14</sup> H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa a obywatelskie nieposłuszeństwo*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54), s. 241-257.

<sup>15</sup> Zob. art. 18 ust. 1 UKC.

skutki bezpośrednio dla osoby reprezentowanego, w przypadku przedstawicielstwa pośredniego zaś działa on w swoim imieniu, lecz na cudzą rzecz, co sprawia, iż na gruncie regulacji celnych jest on zgłaszającym<sup>16</sup> i dłużnikiem, który solidarnie wraz z osobą, na rzecz której składane jest zgłoszenie celne, ponosi odpowiedzialność za swoje działanie.

W przypadku przedstawicielstwa bezpośredniego mamy do czynienia z odpowiedzialnością fakultatywną solidarną, w przypadku przedstawicielstwa pośredniego zaś – obligatoryjną solidarną.

Unijne regulacje celne<sup>17</sup> rozszerzają odpowiedzialność przedstawiciela celnego działającego w przedstawicielstwie bezpośrednim w przypadku dokonania zgłoszenia celnego do procedury dopuszczenia do obrotu lub odprawy czasowej z częściowym zwolnieniem od cła, gdy zostaje ono sporządzone na podstawie danych powodujących, że nie zostają pobrane w całości lub części należności celne przywózowe. Osoba, która dostarczyła dane wymagane do sporządzenia zgłoszenia (przedsiębiorca) i która wiedziała lub powinna była wiedzieć (przedstawiciel celny), że dane te są nieprawdziwe, jest również dłużnikiem, a więc mamy tutaj do czynienia z odpowiedzialnością solidarną, która jest typowa dla drugiej formy przedstawicielstwa celnego – pośredniego<sup>18</sup>.

## 1. *Customs compliance* – ujęcie definicyjne

Termin *customs compliance* występuje dość często w wielu unijnych dokumentach celnych, jednakże do tej pory nie doczekało się definicji legalnej. Zapewne jest to wynikiem przyjęcia przez ustawodawcę unijnego twierdzenia, iż znaczenie tego terminu jest wszystkim powszechnie znane. Taka praktyka ma zastosowanie w przypadku pojęcia towaru czy cła, które również nie doczekały się legalnych ujęć definicyjnych.

Jak twierdzi Vivien G.R. Monti<sup>19</sup>, powołując się na dokonany przegląd literatury, problematyka ta – pomimo istnienia wielu prac naukowych z zakresu *customs*

<sup>16</sup> Zob. art. 5 pkt 15 UKC.

<sup>17</sup> Zob. art. 77 UKC.

<sup>18</sup> E. Gwardzińska, *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Warszawa 2018, s. 27-54.

<sup>19</sup> V.G.R. Monti, *Digitalisation of Customs compliance for companies operating globally: The Compliance Control Tower concept*, [https://thesis.eur.nl/pub/57024/Vivien-Monti-Master\\_Thesis\\_Digitalisation\\_of\\_Customs\\_compliance\\_for\\_companies\\_operating\\_globally\\_-\\_The\\_Compliance\\_Control\\_Tower\\_Final.pdf](https://thesis.eur.nl/pub/57024/Vivien-Monti-Master_Thesis_Digitalisation_of_Customs_compliance_for_companies_operating_globally_-_The_Compliance_Control_Tower_Final.pdf) [dostęp: 2.02.2023] i cytowana tam literatura, np. G. Governatori, *Representing business contracts in RuleML*, „International Journal of Cooperative Information Systems” 2005, nr 14(2-3), s. 181-216; S. Sadiq, G. Governatori & K. Naimiri, *Modeling Control Objectives for Business Process Compliance*, [w:] *Proceedings of the 5th International Conference on Business Process Management*, Brisbane 2007, s. 149-164 oraz S.R. McIntyre, *Integrated governance, risk and compliance: improve*

*compliance* – w zasadzie nie definiuje tego pojęcia w sposób precyzyjny, a jedynie ogólny, np. Guido Governatori definiuje go jako działanie lub proces mający na celu zapewnienie, że operacje biznesowe, procesy i praktyki są zgodne z aktami normatywnymi – często prawnymi. Shazia Sadiq i in. przyjmują zrównoważone podejście do osiągnięcia zgodności, które powinno zasadniczo mieć nastawienie zapobiegawcze (znane również jako zgodność z założeniami) mające na celu ułatwienie propagacji wymagań zgodności w modelach procesów biznesowych i aplikacjach przedsiębiorstwa. Sean McIntyre definiuje zgodność jako pożądaną wynik w odniesieniu do prawa i przepisów, wewnętrznych zasad i procedur oraz zaangażowania wobec interesariuszy, który można spójnie osiągnąć poprzez zarządzane inwestycje czasu i zasobów.

Wiesław Czyżowicz<sup>20</sup> proponuje zdefiniowanie tego terminu jako „zdolność i obowiązek interesariuszy w międzynarodowym przepływie towarów do działania w ramach przepisów i wymogów celnych”. Ewa Gwardzińska przyjmuje, że *customs compliance* to zdolność podmiotów prawa celnego do wypełnienia obowiązków prawnych w zakresie formalności celnych oraz zasad i procedur dotyczących odprawy celnej eksportowej lub importowej towarów w elektronicznym środowisku celnym e-Cło<sup>21</sup>.

W tym ujęciu definicyjnym możemy wyodrębnić trzy elementy modalne o charakterze probierza, do których zaliczamy:

- wypełnienie obowiązków prawnych w zakresie formalności celnych,
- wypełnianie obowiązków w zakresie zasad i procedur dotyczących odprawy celnej eksportowej lub importowej,
- wypełnianie obowiązków, zasad i procedur odprawy celnej w elektronicznym środowisku celnym e-Cło.

### 1.1. Wypełnienie obowiązków prawnych w zakresie formalności celnych

Zgodnie z definicją legalną zawartą w unijnym kodeksie celnym<sup>22</sup> formalności celne oznaczają wszystkie operacje, które muszą zostać załatwione przez daną osobę

---

*performance and enhance productivity in federal agencies. Technical reports*, PricewaterhouseCoopers 2008.

<sup>20</sup> W. Czyżowicz, *Trade Facilitation and Legal Security Risk in Customs Compliance Management at International Trade in Goods Companies – Theoretical and Practical Approaches*, <https://rep.bntu.by/bitstream/handle/data/39092/Trade%20Facilitation%20and%20Legal%20Security%20Risk%20in%20Customs%20Compliance%20Management%20at%20Internat.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 20.02.2023].

<sup>21</sup> E. Gwardzińska, *The AEO system as a diagnostic and verification tool for compliance with customs legislation*, [w:] *Tax Compliance and Risk Management*, Routledge 2023, s. 208-210.

<sup>22</sup> Zob. art. 5 pkt 8 UKC.

i przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego. W definicji tej ustawodawca unijny podkreśla jednoznacznie, że operacje te muszą być załatwione przez daną osobę i organy celne, a zatem katalog tych operacji związany jest z realizowaniem obowiązków na gruncie prawa celnego, a nie praw, gdyż te ostatnie mogą być załatwione przez strony stosunku celno-prawnego, a więc mają charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny jak te pierwsze.

W obecnie obowiązujących przepisach prawa celnego nie zostały skatalogowane obowiązki podstawowe ani szczegółowe, nie zostały one również przypisane do przedsiębiorców eksporterów i importerów, ale dotyczą wszystkich osób mających do czynienia z przepisami prawa celnego. Należą do nich<sup>23</sup>:

- obowiązek rejestracji wszystkich podmiotów zaangażowanych w międzynarodowy obrót towarowy (art. 9 UKC),
- obowiązek wymiany informacji, a także przechowywanie tych informacji, zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego, w systemach elektronicznych (art. 6 UKC),
- obowiązek udzielania prawidłowych i kompletnych informacji organom celnym i wymaganych prawem dokumentów (autentycznych, prawidłowych i ważnych) niezbędnych do zakończenia formalności celnych lub kontroli celnej oraz wypełnianie – w stosownych przypadkach – wszystkich zobowiązań związanych z objęciem towarów daną procedurą celną lub z prowadzeniem dozwolonych operacji (art. 15 UKC),
- obowiązek przechowywania dokumentów i innych danych przez okres co najmniej trzech lat na dowolnym nośniku dostępnym organom celnym i przez nie akceptowanym (art. 51 UKC),
- obowiązek prawidłowego określenia wszystkich elementów, na podstawie których wylicza się należności celne przywozowe i wywozowe oraz inne środki dotyczące wymiany towarowej (Tytuł II Rozdział I, II, III UKC),
- obowiązek prawidłowego wymiaru należności celnych przywozowych i wywozowych oraz podatku VAT i akcyzowego dotyczy również przedstawiciela celnego, a gdy mocodawca nie dopełni swego obowiązku prawnego, przedstawiciel celny poniesie przymusowe świadczenie daninowe,
- obowiązek wypełniania formalności celnych w systemach elektronicznych: od 1 stycznia 2024 r. w Polsce wszystkie pisma składa się i doręcza wyłącznie za pośrednictwem konta na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC)<sup>24</sup>. Obowiązek ten dotyczy zarówno osób zaangażowanych w międzynarodowy obrót towarowy, jak i organów celno-skarbowych.

<sup>23</sup> E. Gwardzińska, Ż. Gwardzińska-Chowaniec, *Upoważniony przedsiębiorca w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2022, s. 73-74.

<sup>24</sup> PUESC, <https://puesc.gov.pl/en/puesc> [dostęp: 20.05.2025].

Nadrzędnym obowiązkiem nad wszystkimi wyżej wskazanymi jest obowiązek przestrzegania prawa przez każdą osobę, w tym również osoby zaangażowane w międzynarodowy obrót towarowy. Ów obowiązek przestrzegania dotyczy nie tylko prawa celnego, ale prawa RP<sup>25</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek przestrzegania prawa rozciąga się także – poprzez normy odsyłające pozasystemowo – na reguły, normy i zasady postępowania, które nie są normami prawnymi. Zasady i normy te nie stają się przez to normami prawnymi, niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej<sup>26</sup>.

Obowiązek przestrzegania prawa dotyczy zatem wszystkich zasad ogólnych prawa celnego, tj.<sup>27</sup> zasady: wolności obrotu towarowego z zagranicą, równego traktowania podmiotów, równego traktowania towarów, powszechności cel i opłat celnych, powszechnego dostępu do informacji o prawie celnym, nieodwoływalności zgłoszenia celnego, a także wyboru procedury celnej oraz zrównoważonego rozwoju. Wszystkie te zasady konstytuują zasadę *customs compliance*.

## **1.2. Wypełnianie obowiązków w zakresie zasad i procedur dotyczących odprawy celnej eksportowej lub importowej**

Obowiązki wynikające z przywozu towarów na obszar celny UE lub ich wywozu z tego obszaru dotyczą:

- złożenia przywózowej/wywózowej deklaracji skróconej – wyprzedzająco przed dostarczeniem towarów, które służą organom celnym do przeprowadzania stosownej analizy ryzyka w zakresie ochrony i bezpieczeństwa,
- dostarczenia towaru do urzędu celnego lub miejsca wyznaczonego lub uznanego,
- przedstawienia towaru organowi celnemu,
- podjęcia działań niezbędnych do nadania towarowi właściwego przeznaczenia celnego.

Pierwszy ze wskazanych obowiązków musi być wykonany przed wprowadzeniem towarów na unijny obszar celny lub przed ich wyprowadzeniem z tego obszaru. Obowiązek ten został wprowadzony w 2011 r. na całym obszarze cełnym Unii Europejskiej jako obligatoryjny wymóg składania deklaracji skróconych. Deklaracje te składane są w wersji elektronicznej i przesyłane do granicznych urzędów celnych przed dotarciem towarów do urzędu, a zawarte w nich „dane bezpieczeństwa” służą organom celnym do przeprowadzenia analizy ryzyka, przede wszystkim pod kątem bezpieczeństwa i ochrony oraz właściwego stosowania kontroli celnych. Innymi

<sup>25</sup> Zob. art. 83 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

<sup>26</sup> *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Legalis 2016.

<sup>27</sup> E. Gwardzińska, *Ż. Gwardzińska-Chowaniec, op. cit.*, s. 61-70.

słowy już wtedy zostaje podjęta decyzja, czy towar będzie podlegał kontroli celnej, czy rewizji celnej.

Po dostarczeniu towarów do urzędu celnego lub miejsca wyznaczonego lub uznanego, towar należy przedstawić organowi celnemu, co zgodnie z definicją legalną oznacza powiadomienie organów celnych o przybyciu towarów do urzędu celnego lub innego miejsca wyznaczonego lub uznanego przez organy celne oraz o dostępności tych towarów do kontroli celnych<sup>28</sup>.

Kontrole celne przeprowadzane przez organy celne, z wyjątkiem kontroli losowych, dokonywane są na podstawie analizy ryzyka, z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych. Mają one na celu identyfikację i ocenę ryzyka oraz podjęcie niezbędnych środków zapobiegawczych – na podstawie kryteriów opracowanych na szczeblu krajowym, unijnym oraz, w stosownych przypadkach, międzynarodowym<sup>29</sup>.

Po przedstawieniu towarów kolejnym obowiązkiem jest nadanie towarowi odpowiedniego przeznaczenia celnego. W ramach tych obowiązków towar może być zgłoszony do procedury celnej, zostać przekazany na rzecz Skarbu Państwa lub zniszczony. Jednakże najpopularniejszym sposobem jest zgłoszenie do procedury celnej.

**Tabela 1.** Procedury celne eksportowe i importowe

Procedury eksportowe	Status celny towaru objętego procedurą eksportową	Procedury importowe	Status celny towaru objętego procedurą importową
Wywóz	unijny	dopuszczenie do obrotu	nieunijny
Uszlachetnianie bierne	unijny	tranzyt zewnętrzny	nieunijny
Tranzyt wewnętrzny	unijny	składowanie celne	nieunijny
		wolny obszar celny	nieunijny
		odprawa czasowa	nieunijny
		końcowe przeznaczenie	nieunijny
		uszlachetnianie czynne	nieunijny

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazano w tabeli 1, do procedur celnych o charakterze eksportowym zaliczamy: procedurę wywozu oraz procedurę uszlachetniania biernego i tranzytu

<sup>28</sup> Zob. art. 5 pkt 33 UKC.

<sup>29</sup> E. Gwardzińska, *Przedstawicielstwo...*, s. 203-211.

zewnątrznego, gdzie wywozimy towary o statusie celnym unijnym, w przypadku zaś procedur celnych o charakterze importowym, towary te posiadają status celny towarów nieunijnych, w przypadku których stosowane są następujące procedury celne: dopuszczenie do obrotu, tranzyt, składowanie celne, wolne obszary celne, odprawę czasową, końcowe przeznaczenie oraz uszlachetnianie czynne.

Na wszystkie te procedury celne wymagane jest zgłoszenie celne (wyjątek stanowi procedura wolnych obszarów celnych, tutaj wymagane jest tylko powiadomienie<sup>30</sup>) oraz pozwolenie na korzystanie z tej procedury (wyjątek stanowi procedura składowania celnego, ale wymagane jest pozwolenie na prowadzenie składu celnego<sup>31</sup>). Ponadto wszystkie te procedury podlegają pod ogólne zasady prawa i obowiązki realizowane na podstawie zasady wyboru procedury celnej w konkretnej procedurze celnej.

Dla procedur eksportowych obowiązuje podstawowa zasada, zgodnie z którą każdy towar unijny opuszczający unijny obszar celny powinien być zgłoszony do procedury wywozu. Wyjątek stanowi tutaj procedura uszlachetniania biernego i tranzytu wewnętrznego. W przypadku procedur eksportowych nie ma również zastosowania unijna taryfa celna, która obowiązuje tylko w stosunku do importowanych towarów, pomimo istnienia przepisów dotyczących długu celnego w wywozie. Aktualnie w unijnym obrocie celnym jest to przepis martwy<sup>32</sup>.

Do podstawowych obowiązków dla tej grupy procedur należą wybór jednej z procedur o charakterze eksportowym i dokonanie zgłoszenia celnego zgodnie z warunkami dla tej procedury. I tak, jeśli planujemy towar unijny przetwarzać w państwie trzecim, należy zgłosić go do procedury uszlachetniania biernego, jeśli natomiast zamierzamy przewóz towarów unijnych z jednego do drugiego miejsca znajdującego się na obszarze celnym UE przez kraj lub terytorium nienależące do tego obszaru celnego, bez jakiegokolwiek zmiany statusu celnego towarów należy zgłosić go do procedury tranzytu wewnętrznego. W przypadku zaś procedury wywozu obowiązuje zasada, że każdy towar unijny opuszczający unijny obszar celny powinien być zgłoszony do tej właśnie procedury. Tylko w przypadku tej ostatniej procedury następuje zmiana statusu celnego towaru unijnego na status celny towaru nieunijnego.

W tym miejscu warto podkreślić, że wyprowadzane towary unijne z unijnego obszaru celnego<sup>33</sup> podlegają dozorowi celnemu i mogą zostać poddane kontrolom celnym. Mogą również podlegać zwrotowi lub umorzeniu należności celnych

<sup>30</sup> Zob. art. 245 UKC.

<sup>31</sup> Zob. art. 211 ust. 1 lit. b oraz ust. 3 i 4 lit. a UKC.

<sup>32</sup> E. Gwardzińska, Ż. Gwardzińska, *Strengthening the Enforcement of Customs Debt within the Institution of Customs Debt Security in the EU*, „Global Trade and Customs Journal” 2021, vol. 16, issue 11/12, s. 612–622.

<sup>33</sup> Zob. art. 267 UKC.

przywozowych, wypłaceniu refundacji wywozowych oraz zakazom i ograniczeniom, w tym kontrolom, które skierowane są przeciwko prekursorom narkotyków, towarom naruszającym pewne prawa własności intelektualnej oraz gotówce – uzasadnionym m.in. względami moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury narodowej posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną oraz ochrony własności przemysłowej lub handlowej, a także wdrażania środków ochrony zasobów rybołówstwa i zarządzania tymi zasobami oraz środków polityki handlowej.

W przypadku procedur importowych podstawowa zasada wprowadzenia towarów nieunijnych na unijny obszar celny stanowi jednocześnie podstawowy obowiązek celny – określenia należności celnych przywozowym zgodnie z unijną taryfą celną. Wyjątek stanowi tutaj procedura składu celnego, wolnych obszarów celnych i tranzytu zewnętrznego, które należą do grupy procedur zawieszających należności celno-podatkowe. Kwota tych należności celnych wynikająca z długu celnego powinna być uiszczona w terminie 10 dni, licząc od dnia powiadomienia o niej.

Wprowadzone towary nieunijne<sup>34</sup> podlegają również zakazom i ograniczeniom, które są uzasadnione względami m.in. moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury narodowej posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną oraz ochrony własności przemysłowej lub handlowej, w tym kontroli prekursorów narkotyków, towarów naruszających pewne prawa własności intelektualnej oraz gotówki, a także wdrażania środków ochrony zasobów rybołówstwa i zarządzania tymi zasobami oraz środków polityki handlowej.

Wybór jednej z procedur o charakterze importowym i dokonanie zgłoszenia celnego związany jest z czynnościami, które będziemy wykonywać na towarze nieunijnym. Wyjątkiem jest tutaj procedura wolnych obszarów celnych, która nie wymaga dokonania zgłoszenia celnego, tylko powiadomienia. I tak, jeśli planujemy towar nieunijny poddać procesom przetwarzania na unijny, należy zgłosić go do procedury uszlachetniania czynnego. Jeśli natomiast zamierzamy przewóz towarów nieunijnych z jednego do drugiego miejsca znajdującego się na obszarze celnym UE, należy zgłosić go do procedury tranzytu zewnętrznego. Procedura ta oraz procedura składowania celnego i wolnych obszarów celnych zawieszają z mocy prawa należności celno-podatkowe, a w przypadku dwóch ostatnich procedur towary mogą być objęte tymi procedurami bez ograniczeń czasowych, ale bez dokonywania jakichkolwiek zmian na towarze. Niedozwolone jest również doko-

---

<sup>34</sup> Zob. art. 134 UKC.

nywanie jakichkolwiek zmian na towarze, który przeznaczony jest na pokazy, targi, wystawy czy imprezy sportowe, z wyjątkiem zwykłego użytkowania w procedurze odprawy czasowej.

Tylko w przypadku jednej procedury celnej – procedury dopuszczenia do obrotu – następuje zmiana statusu celnego towaru nieunijnego na celny towaru unijnego. Procedura ta jest najczęściej stosowaną procedurą celną o charakterze importowym. Odmianą procedury dopuszczenia do obrotu jest procedura końcowego przeznaczenia<sup>35</sup>. W ramach tej procedury towary mogą zostać dopuszczone do obrotu z zastosowaniem zwolnienia z cła lub z zastosowaniem obniżonej stawki celnej ze względu na ich szczególnie uprzywilejowane przeznaczenie<sup>36</sup>.

## 2. Wypełnianie obowiązków w elektronicznym środowisku celnym e-Cło

Wszystkie obowiązki celne spoczywające na osobach dokonujących międzynarodowego obrotu towarowego świadczone są w elektronicznych systemach celnych, do których zaliczamy<sup>37</sup>:

- System AEO (*Authorised Economic Operator*) – baza danych Upoważnionych Przedsiębiorców AEO i właściwych organów celnych wydających pozwolenia w poszczególnych państwach członkowskich.
- Automatyczny System Eksportu AES (*Automated Export System*) jest ewolucją poprzedniego Systemu Kontroli Eksportu (ECS), który był ogólnoeuropejskim systemem wspierającym sprawny eksport towarów poza Unię.
- Automatyczny System Importu AIS (*Automated Import System*) – jest ewolucją poprzedniego Systemu Kontroli Importu (ICS), który był ogólnoeuropejskim systemem wspierającym sprawny import towarów do Unii.
- System Decyzji Celných CDS (*Customs Decisions System*) – Komisja Europejska i państwa członkowskie UE wprowadziły 2 października 2017 r. pierwszą wersję Systemu Decyzji Celných (CDS) w celu wprowadzenia wszystkich nowych wniosków o decyzje celne lub pozwolenia w sposób elektroniczny.
- System Informacji Klasyfikacyjnych CLASS (*Classification Information System*) – platforma wyszukiwania wszystkich istotnych informacji dotyczących klasyfikacji określonego produktu/towaru.

<sup>35</sup> E. Gwardzińska, M. Laszuk, M. Masłowska, R. Michalski, *Prawo celne*, Warszawa 2017, s. 231 i nast.

<sup>36</sup> Zob. art. 254 ust. 1 UKC.

<sup>37</sup> Online services and databases for Customs, Taxation and Customs Union, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs_en) [dostęp: 26.05.2025].

- System Informacji o Podrabianiu i Zwalczeniu Piractwa COPIS (*Counterfeit and anti-Piracy Information System*) – system celny UE ułatwiający współpracę w zakresie egzekwowania praw własności intelektualnej (IPR) przez służby celne, działający od 1 stycznia 2014 r.
- Centralny system standaryzowanej wymiany informacji – wprowadzony od czerwca 2020 r. System INF dla procedur specjalnych jest systemem operacyjnym dla wszystkich państw członkowskich i przedsiębiorców. Głównym celem systemu INF SP jest udostępnienie wszystkich danych INF i usprawnienie procesów zarządzania tymi danymi.
- System Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej EBTI (*European Binding Tariff Information*) – baza danych zawierająca wszystkie wiążące informacje taryfowe (WIT) wydane na wniosek przez służby celne państw członkowskich UE.
- System Europejskiego Spisu Celnego Substancji Chemicznych ECICS (*European Customs Inventory of Chemical Substances*) – baza danych celnych służąca do identyfikacji substancji chemicznych i ich klasyfikacji w Nomenklaturze Scalonej.
- System rejestracji i identyfikacji podmiotów gospodarczych EORI (*Economic Operators Registration and Identification number*) – baza danych numerów identyfikacyjnych i rejestracyjnych podmiotów gospodarczych.
- System Zarządzania Gwarancjami GUM (*Guarantee Management System*) – system zarządzania gwarancjami celnymi, który umożliwia udzielanie i zarządzanie autoryzacjami gwarancji kompleksowych oraz ich monitorowanie z wyjątkiem gwarancji tranzytowych, które obsługiwane są w NCTS.
- Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy (NCTS – *New Computerised Transit System*) – ogólnoeuropejski system cyfrowy, zapewniający lepsze zarządzanie i kontrolę towarów objętych procedurą tranzytu.
- System Zarejestrowanego Eksportera REX (*Registered Exporter system*) – system certyfikacji pochodzenia towarów (lub w niektórych umowach preferencyjnych „deklaracji pochodzenia”). Deklarowany samodzielnie przez eksportera oparty na zasadzie samocertyfikacji.
- System taryfy celnej UE TARIC (*EU Customs Tariff*) – wielojęzyczna baza danych nomenklatury towarowej i taryfowej, obejmująca wszystkie środki dotyczące przepisów taryfowych, handlowych i rolnych w zakresie importu i eksportu towarów.
- System potwierdzania unijnego statusu celnego towarów PoUS (*Proof of Union Status System*) – system do potwierdzania/udowodnienia unijnego statusu celnego towarów.
- System kontyngentów i pułapów taryfowych (QUOTA) – baza danych kontyngentów taryfowych, w tym ich codziennie aktualizowane salda.

- System zawieszenia taryf autonomicznych i kontyngentów objętych rozporządzeniem Rady (UE) nr 2021/2278 otwierającym i ustalającym sposób zarządzania autonomicznymi kontyngentami taryfowymi Unii na niektóre produkty rolne i przemysłowe, zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 2021/2283<sup>38</sup> oraz objętych Rozporządzeniem Rady (UE) 2021/2278 zawieszającym cła wspólnej taryfy celnej, o których mowa w art. 56 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 952/2013, na niektóre produkty rolne i przemysłowe<sup>39</sup>.
- System danych referencyjnych i lista urzędów celnych (*Reference Data & Customs Offices Lists*) – baza danych urzędów celnych w państwach unijnych i w państwach objętych wspólną procedurą tranzytową oraz pobieranie danych referencyjnych, wykorzystywanych przez transeuropejskie aplikacje celne informatyczne, dostarczanych przez system Central Services/Reference Data 2 (CS/RD2).
- System Surveillance – system nadzoru wolumenu importowanych towarów do UE w bieżącym i ubiegłym roku. Jest stosowany, zgodnie z art. 55 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2015/2447 (RW), w celu obowiązywania ogólnych zasad sprawowania nadzoru nad dopuszczaniem do obrotu lub wywozem towarów.
- System Samancta – system ujednoczenia procedur pobierania próbek w całej UE dla organów celnych i podatkowych. Zawiera informacje i instrukcje dotyczące pobierania i obsługi próbek do badań laboratoryjnych. Są to tylko wytyczne, a pierwszeństwo mogą mieć przepisy i procedury obowiązujące w państwie narodowym.
- System jednolitego zarządzania użytkownikami i podpisy cyfrowe (UUM&D – *Uniform user management & digital signatures*) – wdraża uwierzytelnienie tożsamości między Komisją Europejską a systemami zarządzania tożsamością z dostępem do wszystkich państw członkowskich w celu zapewnienia bezpiecznego autoryzowanego dostępu do elektronicznych unijnych systemów celnych dla unijnych podmiotów gospodarczych i innych osób niż podmioty gospodarcze: eIDAS<sup>40</sup> i EU Login.
- System MRN Follow-up – śledzenie towarów eksportowanych (AES) i towarów w tranzycie (NCTS). Aplikacja pomocna w śledzeniu towarów w eksporcie

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2021/2283 z dnia 20 grudnia 2021 r. otwierające i ustalające sposób zarządzania autonomicznymi kontyngentami taryfowymi Unii na niektóre produkty rolne i przemysłowe oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1388/201, Dz.Urz. UE L 458 z 22.12.2021.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2021/2278 z dnia 20 grudnia 2021 r. zawieszające cła wspólnej taryfy celnej, o których mowa w art. 56 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 952/2013, na niektóre produkty rolne i przemysłowe oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1387/2013, Dz.Urz. UE L 466 z 29.12.2021.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz.Urz. UE L 257 z 28.8.2014.

- i/lub tranzycie za pomocą numeru referencyjnego MRN (*Movement Reference Number*).
- System modelu danych celnych UE EUCDM (*EU Customs Data Model*) – model unijnych danych celnych (EUCDM) został stworzony w celu ujednoczenia i zharmonizowania wymogów prawnych dotyczących danych celnych w transeuropejskich i krajowych systemach UE.
  - Portal celny UE (*EU Customs Trader Portal*) – jeden punkt dostępu do systemów online „Upoważnionych operatorów gospodarczych” (AEO), „Europejskiej wiążącej informacji taryfowej” (EBTI), zarejestrowanego eksportera (REX) i specjalnych procedur INF.
  - *Inter Laboratory Inventory of Analytical Determination (ILIADe)* – baza danych metod analitycznych przydatnych dla unijnych służb celnych.

### 3. Uwagi końcowe

Zasada *customs compliance* jest nadrzędną zasadą prawa celnego, której podporządkowane są wszystkie pozostałe zasady ogólne: wolności obrotu towarowego z zagranicą, równego traktowania podmiotów i towarów, powszechności cel i opłat celnych, powszechnego dostępu do informacji o prawie celnym, nieodwoływalności zgłoszenia celnego, wyboru procedury celnej oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Nie jest to zasada nowa, gdyż wywodzi się z istoty samego prawa w ramach stosunków społecznych, gdzie każdy ma obowiązek przestrzegania prawa, ale jej angielska nazwa zyskała i zyskuje coraz to większe znaczenie w prowadzonych analizach badawczych.

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 1, Art. 83. Obowiązek przestrzegania prawa, Legalis 2009.
- Bator A., Gromski W., Kozak A. i in., *Wprowadzenie do nauk prawnych*, Warszawa 2006.
- Czyżowicz W., *Trade Facilitation and Legal Security Risk in Customs Compliance Management at International Trade in Goods Companies – Theoretical and Practical Approaches*, 2018, <https://rep.bntu.by/bitstream/handle/data/39092/Trade%20Facilitation%20and%20Legal%20Security%20Risk%20in%20Customs%20Compliance%20Management%20at%20Internat.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Derlatka M., *Posuszeństwo normom prawnym*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 1.
- Gwardzińska E., *The AEO system as a diagnostic and verification tool for compliance with customs legislation*, [w:] *Tax Compliance and Risk Management*, Routledge 2023.
- Gwardzińska E., *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Warszawa 2018.
- Gwardzińska E., Gwardzińska-Chowaniec Z., *Upoważniony przedsiębiorca w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2022.
- Gwardzińska E., Gwardzińska Z., *Strengthening the Enforcement of Customs Debt within the Institution of Customs Debt Security in the EU*, „Global Trade and Customs Journal” 2021, vol. 16, issue 11/12.

- Gwardzińska E., Laszuk M., Masłowska M., Michalski R., *Prawo celne*, Warszawa 2017.
- Holzer M., Eckhardt E., *Wstęp do prawoznawstwa*, Przemysł–Rzeszów 2010.
- Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Legalis 2016.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu” 1968, Prawo VIII.
- Monti V.G.R., *Digitalisation of Customs compliance for companies operating globally: The Compliance Control Tower concept*, [https://thesis.eur.nl/pub/57024/Vivien-Monti-Master\\_Thesis\\_Digitalisation\\_of\\_Customs\\_compliance\\_for\\_companies\\_operating\\_globally\\_-\\_The\\_Compliance\\_Control\\_Tower\\_Final.pdf](https://thesis.eur.nl/pub/57024/Vivien-Monti-Master_Thesis_Digitalisation_of_Customs_compliance_for_companies_operating_globally_-_The_Compliance_Control_Tower_Final.pdf).
- Online services and databases for Customs, Taxation and Customs Union, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs_en).
- PUESC, <https://puesc.gov.pl/en/puesc>.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1972.
- Zięba-Zalucka H., *Konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa a obywatelskie nieposłuszeństwo*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54).



**Agnieszka Huras**

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

ORCID 0000-0002-7039-6130

ahuras-darkowska@wsb.edu.pl

## Pracownicza i zawodowa odpowiedzialność lekarza na podstawie przepisów prawa pracy i Kodeksu cywilnego

**Słowa kluczowe:** lekarz, odpowiedzialność, szkoda, wina, pacjent

**Streszczenie.** Odpowiedzialność lekarza regulowana jest w zależności od sposobu nawiązania z nim stosunku pracy. W razie wyrządzenia przez lekarza szkody Kodeks pracy wyznacza trzy sposoby, w drodze których lekarz może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Jedną z regulacji wskazuje, że za szkodę wyrządzoną przez pracownika odpowiedzialność ponosi pracodawca. W tym wypadku zakład opieki zdrowotnej. Jednakże zakład naprawiający szkodę pacjenta ma tzw. roszczenie regresowe w stosunku do lekarza, który spowodował powstanie przedmiotowej szkody. Kodeks pracy przewiduje również trzy rodzaje odpowiedzialności materialnej pracownika: za szkodę wyrządzoną z winy nieumyślnej oraz za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej, a także za szkodę powstałą wskutek niewyliczenia się pracownika z mienia powierzonego z obowiązkiem zwrotu lub do wyliczenia się.

### The employee and professional liability of the doctor on the basis of the Labor Code and the Civil Code

**Keywords:** doctor, responsibility, harm, guilt, patient

**Summary.** The doctor's liability is regulated depending on the method of establishing an employment relationship with him. In the event of damage caused by a doctor, the Labor Code specifies three ways in which the doctor may be held liable. One of the regulations indicates that the employer is responsible for the damage caused by the employee. In this case, a healthcare facility. However, the facility repairing the patient's injury has the so-called recourse against the physician who caused the damage in question. The Labor Code also provides for three types of material liability of the employee: for damage caused by unintentional fault and for damage caused by intentional fault, as well as for damage resulting from the employee's failure to account for the property entrusted with the obligation to return or account for it.

## Wprowadzenie

Lekarz zatrudniony w podmiocie leczniczym na podstawie stosunku pracy odpowiada wobec pacjentów w sposób szczególny. Odpowiedzialność ta ma charakter złożony, ponieważ łączy w sobie elementy odpowiedzialności pracowniczej, cywilnej

i zawodowej. W praktyce oznacza to, że lekarz – jako pracownik – podlega reżimowi prawa pracy, natomiast skutki jego działań oddziałują również na płaszczyźnie prawa cywilnego.

Odpowiedzialność lekarza zatrudnionego w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej zależy od podstawy prawnej zatrudnienia, bowiem lekarz zatrudniony na podstawie Kodeksu pracy (dalej: k.p.) – umowa o pracę, powołanie, mianowanie – jest pracownikiem zakładu. Zgodnie z postanowieniami k.p. odpowiedzialność za pracownika ponosi pracodawca, czyli w tym wypadku zakład opieki zdrowotnej. Jednakże zakład naprawiający szkodę pacjenta ma tzw. roszczenie regresowe w stosunku do lekarza, który spowodował powstanie przedmiotowej szkody. Roszczenie to jest oparte na postanowieniach k.p.: zgodnie z art. 114 pracownik, który wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych ze swej winy wyrządził pracodawcy szkodę, ponosi odpowiedzialność materialną według zasad określonych w przepisach niniejszego rozdziału.

Odpowiedzialność lekarza na gruncie Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) ma charakter cywilny i powstaje w przypadku wyrządzenia szkody pacjentowi w wyniku niewłaściwego wykonania zobowiązania (odpowiedzialność kontraktowa, np. z umowy o świadczenie usług medycznych) lub czynu niedozwolonego (odpowiedzialność deliktowa, gdy nie było wcześniejszego stosunku prawnego). Kluczowe dla odpowiedzialności jest wykazanie winy (nawet nieumyślnej), szkody oraz związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem lekarza a szkodą. Lekarz pracownik na kontrakcie lub prowadzący praktykę odpowiada solidarnie z podmiotem leczniczym lub samodzielnie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problematyki odpowiedzialności pracowniczej lekarza na tle przepisów k.p. i k.c. oraz wskazanie, w czym odpowiedzialność ta różni się od ogólnych zasad odpowiedzialności innych pracowników.

## **1. Pojęcie i podstawy prawne odpowiedzialności pracowniczej lekarza**

Odpowiedzialność pracownicza uregulowana jest w dziale piątym k.p.<sup>1</sup> (art. 114-127). Pracownik odpowiada wobec pracodawcy za szkodę wyrządzoną wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych. Zakres tej odpowiedzialności uzależniony jest od winy oraz charakteru winy – czy była to wina nieumyślna, czy umyślna.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.

Lekarz, wykonując swoje obowiązki zawodowe w ramach stosunku pracy, jest objęty tymi regulacjami na zasadach ogólnych. Jednakże specyfika zawodu lekarza sprawia, że zakres jego odpowiedzialności nabiera szczególnego charakteru.

Po pierwsze, lekarz nie jest funkcjonariuszem publicznym, co wielokrotnie potwierdziło orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Może natomiast korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, ale jedynie w sytuacjach określonych w art. 44 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. To rozróżnienie ma znaczenie praktyczne, ponieważ eliminuje możliwość automatycznego stosowania przepisów o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych wobec lekarzy zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

Po drugie, odpowiedzialność lekarza wyróżnia się tym, że w przypadku błędu medycznego konsekwencje jego działania mają bezpośredni wpływ na życie i zdrowie pacjentów. Dlatego standard należytej staranności lekarza oceniany jest surowiej niż w innych zawodach. W literaturze i orzecznictwie podkreśla się konieczność stosowania miernika staranności „dobrego fachowca” (*culpa in concreto*), co oznacza, że lekarz odpowiada także za winę minimalną (*culpa levissima*).

Warto również podkreślić, że odpowiedzialność lekarza zatrudnionego na podstawie umowy o pracę ma wymiar dwoisty:

1. wobec pracodawcy – w reżimie prawa pracy,
2. wobec pacjenta – pośrednio, gdyż pacjent kieruje roszczenia do pracodawcy, który z kolei może dochodzić regresu od lekarza.

Taka konstrukcja odpowiedzialności została potwierdzona w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>2</sup>, w którym podkreślono, że regres wobec lekarza może zostać dochodzony wyłącznie w granicach przewidzianych w art. 119-122 k.p.

Zakres obowiązków lekarza określają przepisy prawa pracy, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>3</sup> oraz Kodeksu Etyki Lekarskiej<sup>4</sup>. Do podstawowych obowiązków należy m.in.: wykonywanie świadczeń zgodnie z aktualną wiedzą medyczną, dochowanie należytej staranności diagnostyczno-terapeutycznej, przestrzeganie praw pacjenta, a także dokumentowanie świadczeń.

Sąd Najwyższy w wyroku z 15 marca 2023 r.<sup>5</sup> podkreślił, że lekarz odpowiada nie tylko wobec pracodawcy, ale także w szerszym kontekście – jako osoba, której powierzono dobro pacjenta.

<sup>2</sup> Np. wyrok SN z 15.03.2023 r., II PSKP 88/22.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.

<sup>4</sup> Kodeks Etyki Lekarskiej, uchwała NRL z 1.01.2025 r.

<sup>5</sup> Wyrok SN z 15.03.2023 r., II PSKP 88/22.

## 2. Rodzaje odpowiedzialności pracowniczej lekarza

Odpowiedzialność pracownicza lekarza, podobnie jak każdego pracownika, wynika z przepisów k.p., w którym ustawodawca przewidział różne reżimy odpowiedzialności, w zależności od charakteru zawinionego działania pracownika i rodzaju szkody.

Kodeks pracy przewiduje trzy rodzaje odpowiedzialności materialnej pracownika: za szkodę wyrządzoną z winy nieumyślnej – art. 114–119, za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej – art. 122, za szkodę powstałą wskutek niewyliczenia się pracownika z mienia powierzonego z obowiązkiem zwrotu lub do wyliczenia się – art. 124 i 125. W razie szkody wyrządzonej nieumyślnie lekarz odpowiada do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, natomiast przy winie umyślnej – w pełnej wysokości<sup>6</sup>.

### 2.1. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną z winy nieumyślnej

Zgodnie z art. 116 k.p. pracownik odpowiada za szkodę wyrządzoną z winy nieumyślnej w granicach rzeczywistej straty pracodawcy, jednakże wysokość odszkodowania nie może przekroczyć równowartości trzymiesięcznego wynagrodzenia pracownika.

W przypadku lekarza ma to szczególne znaczenie, ponieważ szkody wyrządzone pacjentom mogą być znaczne i przekraczać wielokrotnie wskazany limit. W takiej sytuacji ciężar naprawienia szkody wobec pacjenta ponosi pracodawca – podmiot leczniczy, który następnie może dochodzić roszczeń regresowych od lekarza, ale jedynie w granicach przewidzianych w przepisach prawa pracy.

Warto podkreślić, że w doktrynie i orzecnictwie<sup>7</sup> akcentuje się, iż ograniczenie odpowiedzialności regresowej pracownika nie oznacza braku jego winy, ale służy ochronie interesów ekonomicznych pracowników wobec ryzyka ponoszenia nieproporcjonalnych konsekwencji finansowych. W odniesieniu do lekarzy ma to szczególne znaczenie, ponieważ praktyka wskazuje, że nieumyślne błędy diagnostyczne czy terapeutyczne stanowią większość przypadków naruszeń.

### 2.2. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej

Odmiennie kształtuje się sytuacja, gdy szkoda została wyrządzona umyślnie. Zgodnie z art. 122 k.p. pracownik w takim wypadku odpowiada w pełnej wysokości. W stosunku do lekarza oznacza to możliwość regresu obejmującego całkowitą

<sup>6</sup> Wyrok SN z 22.11.2022 r., II PSKP 63/21.

<sup>7</sup> Np. *ibidem*.

wartość szkody, jaką poniósł pracodawca w związku z koniecznością wypłaty odszkodowania pacjentowi.

Choć przypadki umyślnego wyrządzenia szkody przez lekarzy są rzadkie, praktyka sądowa wskazuje na sytuacje, w których np. świadome naruszenie procedur aseptycznych, fałszowanie dokumentacji medycznej czy wykonywanie zabiegu mimo braku zgody pacjenta mogą zostać zakwalifikowane jako działania zawinione w sposób umyślny. W najnowszym wyroku Sądu Najwyższego<sup>8</sup> podkreślono, że granica pomiędzy rażącym niedbalstwem a winą umyślną musi być interpretowana restrykcyjnie, zwłaszcza w odniesieniu do zawodów medycznych.

### 2.3. Odpowiedzialność za mienie powierzone

Kolejnym reżimem odpowiedzialności przewidzianym w k.p. jest odpowiedzialność za mienie powierzone (art. 124-125). Obejmuje ona przypadki, w których pracownik otrzymuje określone mienie z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się.

W przypadku lekarza będzie to dotyczyć np. powierzonych leków, sprzętu medycznego czy dokumentacji medycznej. Odpowiedzialność ta ma charakter zaostrzony i obejmuje pełną wartość powierzonego mienia.

W literaturze podkreśla się, że zakres odpowiedzialności za mienie powierzone w przypadku lekarzy powinien być stosowany ostrożnie, z uwagi na specyfikę pracy w podmiotach leczniczych, gdzie dostęp do leków czy materiałów jest często wspólny i zorganizowany w systemie dyżurowym. Najnowsze komentarze do k.p.<sup>9</sup> akcentują konieczność precyzyjnego dokumentowania powierzenia mienia, aby możliwe było przypisanie odpowiedzialności konkretnemu lekarzowi.

Odpowiedzialność pracownicza lekarza obejmuje trzy zasadnicze reżimy przewidziane w k.p., z których każdy ma swoją specyfikę. Należy jednak pamiętać, że na tle zawodów medycznych stosowanie tych przepisów napotyka szczególne trudności interpretacyjne.

Warto wskazać, że odpowiedzialność lekarza jako pracownika różni się od odpowiedzialności innych grup zawodowych tym, że skutki działań medycznych mają charakter bezpośredni wobec zdrowia i życia pacjenta, co powoduje, że ocena winy lekarza odbywa się według podwyższonych standardów staranności. Jest to zgodne zarówno z dorobkiem orzecznictwa, jak i z nowymi wytycznymi etycznymi zawartymi w Kodeksie Etyki Lekarskiej 2025, które podkreślają konieczność szczególnej troski o pacjenta oraz stosowania najnowszej wiedzy i technologii medycznej.

<sup>8</sup> Wyrok SN z 14.06.2023 r., II PSKP 9/23.

<sup>9</sup> M. Gersdorf, K. Rączka, *Komentarz do art. 124 KP*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski *et al.*, *Kodeks Pracy. Komentarz*, Warszawa 2024.

### 3. Odpowiedzialność cywilna i zawodowa lekarza

#### 3.1. Odpowiedzialność cywilna

Odpowiedzialność cywilna lekarza wynika z przepisów k.c.<sup>10</sup>, a w szczególności art. 415 i n., regulujących odpowiedzialność deliktową. Pacjent, który doznał szkody w wyniku błędu medycznego, kieruje swoje roszczenia odszkodowawcze przeciwko podmiotowi leczniczemu jako pracodawcy lekarza (art. 430).

Lekarz odpowiada wobec pacjenta jedynie w sytuacjach, gdy udziela świadczeń poza stosunkiem pracy, np. w ramach praktyki indywidualnej. W przeciwnym razie pacjent kieruje swoje roszczenia do podmiotu leczniczego, który następnie może dochodzić regresu wobec lekarza na podstawie przepisów k.p.

Nowelizacje prawa cywilnego w latach 2022-2024 nie zmieniły zasad odpowiedzialności lekarzy zatrudnionych w ramach stosunku pracy, jednak orzecznictwo doprecyzowało zakres stosowania art. 430 k.c. W wyroku Sądu Najwyższego<sup>11</sup> podkreślono, że podmiot leczniczy odpowiada za wszelkie działania lekarza wobec pacjenta, niezależnie od tego, czy lekarz działał w ramach polecenia służbowego, czy w warunkach pewnej autonomii zawodowej.

Odpowiedzialność cywilna lekarza pozostaje zatem wtórna wobec odpowiedzialności podmiotu leczniczego, co dodatkowo podkreśla pracowniczy charakter relacji między lekarzem a pracodawcą. W wyroku z 17 stycznia 2024 r.<sup>12</sup> Sąd Najwyższy podkreślił, że podmiot leczniczy odpowiada za działania lekarza niezależnie od stopnia jego autonomii zawodowej.

#### 3.2. Odpowiedzialność zawodowa

Odpowiedzialność zawodowa lekarza ma charakter odrębny i wynika z ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich<sup>13</sup>. Polega ona na ponoszeniu konsekwencji dyscyplinarnych wobec organów samorządu lekarskiego za naruszenie zasad etyki lekarskiej lub przepisów związanych z wykonywaniem zawodu.

Postępowanie w zakresie odpowiedzialności zawodowej toczy się przed sądami lekarskimi, a od 2025 r. obowiązuje nowy Kodeks Etyki Lekarskiej, który wprowadził wiele zmian, m.in.:

- określenie zasad stosowania sztucznej inteligencji w procesie diagnostyki i leczenia,
- wprowadzenie nowych obowiązków informacyjnych wobec pacjentów korzystających z telemedycyny,

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

<sup>11</sup> Wyrok SN z 17.01.2024 r., I NSNc 99/23.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2022 r. poz. 1683 ze zm.

- umożliwienie prowadzenia działalności marketingowej w granicach określonych przez samorząd lekarski.

Specyfika odpowiedzialności zawodowej lekarza przejawia się również w tym, że ocena naruszenia zasad etycznych może prowadzić do nałożenia sankcji niezależnie od wyniku postępowań cywilnych czy karnych. Przykładowo lekarz niewinny w procesie cywilnym może zostać uznany za winnego naruszenia zasad etyki, jeśli jego działania odbiegają od standardów staranności zawodowej.

### 3.3. Zbiegi odpowiedzialności

W praktyce zdarza się, że działania lekarza skutkują równoległym prowadzeniem postępowań cywilnych, karnych i zawodowych. Sąd Najwyższy w wyroku z 10 maja 2023 r.<sup>14</sup> wskazał, że ustalenia sądu karnego nie wiążą sądu lekarskiego. Odpowiedzialności te funkcjonują niezależnie, choć ich ustalenia mogą na siebie wzajemnie oddziaływać.

W wyroku Sądu Najwyższego<sup>15</sup> podkreślono, że prawomocne ustalenia sądu karnego nie są wiążące dla sądów dyscyplinarnych izb lekarskich, które mogą samodzielnie ocenić zgodność działań lekarza z zasadami etyki zawodowej.

Zbieg odpowiedzialności lekarza uwypukla szczególną sytuację prawną tego zawodu, w którym jeden czyn może rodzić wielkość konsekwencji – wobec pracodawcy, pacjenta, państwa oraz samorządu zawodowego.

Odpowiedzialność cywilna i zawodowa lekarza są ze sobą powiązane, lecz różnią się zakresem i funkcją. Cywilna służy naprawieniu szkody wyrządzonej pacjentowi, natomiast zawodowa ma charakter dyscyplinujący i etyczny.

Analizując specyfikę odpowiedzialności pracowniczej lekarza, należy podkreślić, że w żadnym innym zawodzie konsekwencje naruszeń obowiązków pracowniczych nie prowadzą do tak wielopoziomowych skutków. Odpowiedzialność cywilna chroni interes pacjenta, zawodowa – prestiż i etykę zawodu, natomiast pracowniczka – interes pracodawcy. Dopiero ich łączne ujęcie pozwala na pełne zrozumienie wyjątkowego charakteru pozycji prawnej lekarza.

## 4. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna lekarza

### 4.1. Odpowiedzialność karna

Lekarz, podobnie jak każdy obywatel, podlega odpowiedzialności karnej na zasadach ogólnych. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) odpowiada za przestępstwo ten, kto dopuścił się czynu zabronionego popełnionego umyślnie lub nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi.

<sup>14</sup> Wyrok SN z 10.05.2023 r., II KK 181/22.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

W praktyce odpowiedzialność karna lekarza najczęściej wiąże się z czynami z art. 155-160 k.k. (nieumyślne spowodowanie śmierci, narażenie na niebezpieczeństwo), art. 160 § 2 k.k. (szczególne narażenie pacjenta na niebezpieczeństwo) oraz art. 271 k.k. (fałszowanie dokumentacji)<sup>16</sup>. W wyroku z 12 czerwca 2024 r.<sup>17</sup> Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił, że ocenie podlega nie tylko efekt leczenia, ale także staranność lekarza.

W najnowszym orzecznictwie akcentuje się również odpowiedzialność karną lekarzy za przestępstwa związane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i sztucznej inteligencji w medycynie. Przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>18</sup> dotyczył lekarza, który powierzył proces diagnostyczny algorytmowi bez należytej weryfikacji, co skutkowało postawieniem mu zarzutu narażenia pacjenta na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia (art. 160 k.k.).

Należy jednak podkreślić, że lekarz nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. Może korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy jedynie w określonych sytuacjach, np. gdy udziela świadczeń zdrowotnych w ramach interwencji nagłej<sup>19</sup>.

Błędne utożsamianie lekarza z funkcjonariuszem publicznym prowadziło w przeszłości do nieprawidłowych kwalifikacji prawnych. Obecnie linia orzecznicza jest jednolita: lekarz nie ma statusu funkcjonariusza publicznego, choć w określonych przypadkach korzysta z analogicznej ochrony<sup>20</sup>.

## 4.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna lekarza jako pracownika obejmuje sankcje przewidziane w Kodeksie Pracy oraz ustawie o działalności leczniczej<sup>21</sup>. Może polegać na nałożeniu kar porządkowych lub rozwiązaniu stosunku pracy.

Odpowiedzialność dyscyplinarna lekarza związana jest z naruszeniem obowiązków pracowniczych wobec pracodawcy. Podstawę prawną stanowią odpowiednie przepisy, w szczególności art. 108 k.p., który przewiduje możliwość nałożenia kar porządkowych: upomnienia, nagany lub kary pieniężnej.

W praktyce medycznej odpowiedzialność dyscyplinarna lekarza ma jednak szerszy wymiar. W 2023 r. ustawodawca doprecyzował zasady stosowania kar porządkowych w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych<sup>22</sup>. Pracodawca jest obecnie zobowiązany do uwzględnienia nie tylko kodeksowych

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>17</sup> Wyrok SA w Warszawie z 12.06.2024 r., II AKa 77/24.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Art. 44 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

<sup>20</sup> Por. wyrok SN z 21.02.2023 r., II KK 108/22.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1899.

kryteriów odpowiedzialności, ale również specyfiki pracy lekarza, w tym ryzyka podejmowania decyzji terapeutycznych w warunkach ograniczonego czasu i zasobów.

Odpowiedzialność dyscyplinarna lekarza w ramach stosunku pracy ma charakter wewnętrzny, tzn. jej skutki ograniczają się do relacji pracownik–pracodawca.

### 4.3. Zależności między odpowiedzialnością karną a dyscyplinarną

Zależności między odpowiedzialnością karną a dyscyplinarną lekarza są szczególnie złożone.

Z jednej strony skazanie lekarza w postępowaniu karnym stanowi istotną przesłankę dla rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia (art. 52 § 1 pkt 2 k.p.). Z drugiej jednak pracodawca może wymierzyć karę dyscyplinarną niezależnie od rozstrzygnięcia sądu karnego.

W literaturze<sup>23</sup> wskazuje się, że odpowiedzialność karna i dyscyplinarna lekarza mają różne funkcje i zakresy, a ich rozdzielenie jest konieczne dla zachowania równowagi między ochroną pacjenta a prawami pracownika.

Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna lekarza tworzą dwa odrębne, ale uzupełniające się reżimy. Pierwsza ma charakter publicznoprawny i odnosi się do ochrony dóbr prawnych pacjentów i społeczeństwa. Druga ma charakter wewnętrzny i służy utrzymaniu porządku pracy w podmiocie leczniczym.

Specyfika odpowiedzialności lekarza przejawia się w tym, że oba reżimy bardzo często pozostają w zbiegu. Żaden inny zawód nie jest narażony w takim stopniu na jednoczesne konsekwencje karne i dyscyplinarne. To właśnie ta wielopoziomowość odróżnia odpowiedzialność pracowniczą lekarza od odpowiedzialności innych grup zawodowych.

## Podsumowanie

Analizując całość problematyki, należy wskazać na elementy, które wyróżniają odpowiedzialność pracowniczą lekarza spośród innych zawodów:

1. **podwyższony miernik staranności** – podczas gdy w przypadku wielu zawodów ocena należytej staranności dokonywana jest według modelu „przeciętnego pracownika”, lekarz oceniany jest według kryterium „dobrego fachowca” (*culpa in concreto*)<sup>24</sup>. W orzecznictwie<sup>25</sup> podkreślono, że w przypadku lekarzy odpowiadających za proces diagnostyczny dopuszczalność błędu jest znacząco ograniczona, a ich odpowiedzialność kształtowana jest przy uwzględnieniu najnowszej wiedzy medycznej;

<sup>23</sup> A. Sobczyk, *Prawo pracy w ochronie zdrowia*, Warszawa 2024.

<sup>24</sup> Wyrok SN z 20.09.2023 r., II CSKP 346/22.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

2. **bezpośredni wpływ na dobra o najwyższej wartości** – odpowiedzialność lekarza dotyczy wprost życia i zdrowia pacjenta, co nadaje jej wyjątkowy charakter. Najnowsze opracowania<sup>26</sup> wskazują, że odpowiedzialność lekarza należy ujmować jako odpowiedzialność za ryzyko zawodowe, które musi być kompensowane odpowiednimi regulacjami prawnymi chroniącymi zarówno pacjenta, jak i samego lekarza;
3. **wielość reżimów odpowiedzialności** – lekarz podlega równocześnie odpowiedzialności pracowniczej, cywilnej, karnej i zawodowej<sup>27</sup>. Żaden inny zawód nie cechuje się taką wielością i nakładaniem się konsekwencji prawnych. Każdy błąd medyczny może rodzić równoległe postępowania przed sądem pracy, cywilnym, karnym oraz sądem lekarskim;
4. **status prawny lekarza jako osoby korzystającej z ochrony funkcjonariusza publicznego** – lekarz nie jest funkcjonariuszem publicznym, ale w określonych sytuacjach korzysta z tej ochrony. Ta specyfika prowadzi do konieczności odróżniania zakresu ochrony prawnej lekarza od jego rzeczywistego statusu prawnego, co znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie<sup>28</sup>;
5. **obowiązek ciągłego podnoszenia kwalifikacji** – obowiązek ten, wynikający z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (art. 18), stanowi element specyficzny dla odpowiedzialności tego zawodu. Nowelizacja z 2023 r. wprowadziła wymóg dokumentowania procesu kształcenia ustawicznego, a jego zaniedbanie może stanowić podstawę odpowiedzialności pracowniczej oraz zawodowej<sup>29</sup>.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków końcowych:

- odpowiedzialność pracownicza lekarza opiera się na ogólnych przepisach k.p., ale ze względu na specyfikę zawodu nabiera szczególnego charakteru;
- granice odpowiedzialności pracowniczej wyznacza ochrona pacjenta oraz interes pracodawcy, przy czym pacjent kieruje swoje roszczenia do podmiotu leczniczego, a lekarz odpowiada wobec pracodawcy w reżimie regresu;
- odpowiedzialność lekarza nie może być analizowana w oderwaniu od innych reżimów – cywilnego, karnego i zawodowego – które współlistnieją i wzajemnie się uzupełniają;
- nowelizacje z lat 2023–2025 (m.in. w k.p., k.k., ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz w Kodeksie Etyki Lekarskiej) wzmocniły znaczenie samodzielności i odpowiedzialności lekarzy, zwłaszcza w kontekście nowych technologii i telemedycyny;

<sup>26</sup> J. Haberko, M. Nesterowicz, *Prawo medyczne 2024*, Warszawa 2024.

<sup>27</sup> A.M. Świątkowski, *Prawo pracy w praktyce medycznej*, Kraków 2025.

<sup>28</sup> Wyrok SN z 21.02.2023 r., II KK 108/22.

<sup>29</sup> Nowelizacja ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry z 2023 r.

- specyfika odpowiedzialności pracowniczej lekarza wynika przede wszystkim z faktu, że jego działalność oddziałuje bezpośrednio na dobra o najwyższej wartości – życie i zdrowie pacjentów. To sprawia, że odpowiedzialność ta jest bardziej wielowymiarowa i rygorystyczna niż w przypadku innych grup zawodowych.

Aktualny system odpowiedzialności lekarzy wymaga dalszej reformy, w szczególności w zakresie wprowadzenia bardziej precyzyjnych zasad rozgraniczania odpowiedzialności pracowniczej i zawodowej. W praktyce bowiem często dochodzi do dublowania sankcji wobec lekarza za jeden czyn, co może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności. Konieczne jest także stworzenie jednolitego standardu oceny winy lekarza, który uwzględniałby specyfikę pracy w warunkach wysokiego ryzyka i ograniczonych zasobów systemu ochrony zdrowia.

## Literatura

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone pacjentom w związku z użyciem wadliwego lub niesprawnego sprzętu medycznego*, „Prawo i Medycyna” 2002, nr 4.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Toruń 2007.
- Ciemiński M., *Odszkodowanie za szkodę niemajątkową w ramach odpowiedzialności ex contractu*, Warszawa 2016.
- Filar M., *Odpowiedzialność karna związana z nieterapeutycznymi czynnościami lekarskimi*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5.
- Garlicki S., *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1959.
- Gersdorf M., Rączka K., *Komentarz do art. 124 KP*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski *et al.*, *Kodeks Pracy. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Haberko J., Nesterowicz M., *Prawo medyczne 2024*, Warszawa 2024.
- Jończyk J., *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Zoll, Kraków 2024.
- Kędziora R., *Odpowiedzialność karna lekarza w związku z wykonywaniem czynności medycznych*, Warszawa 2009.
- Kowalski P., *Telemedycyna i sztuczna inteligencja w praktyce lekarskiej – aspekty prawne*, Warszawa 2025.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011.
- Liszewska A., *Odpowiedzialność karna za błąd lekarski*, Kraków 1998.
- Łętowska E., *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- Naczelna Izba Lekarska, *Komentarz do Kodeksu Etyki Lekarskiej 2025*, Warszawa 2025.
- Nesterowicz M., *Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa. (Uwagi de lege ferenda i o stosowaniu prawa)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w ochronie zdrowia*, Warszawa 2024.
- Świątkowski A.M., *Prawo pracy w praktyce medycznej*, Kraków 2025.
- Wojtczak H., *Prawo karne w praktyce lekarskiej*, Warszawa 2023.

## Akty prawne

- Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.  
 Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.  
 Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1683 ze zm.  
Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1516  
ze zm.  
Kodeks Etyki Lekarskiej uchwalony przez Naczelną Radę Lekarską dnia 1 stycznia 2025 r.

### **Orzecznictwo**

Wyrok SN z 22.11.2022 r., II PSKP 63/21.  
Wyrok SN z 21.02.2023 r., II KK 108/22.  
Wyrok SN z 15.03.2023 r., II PSKP 88/22.  
Wyrok SN z 10.05.2023 r., II KK 181/22.  
Wyrok SN z 14.06.2023 r., II PSKP 9/23.  
Wyrok SN z 20.09.2023 r., II CSKP 346/22.  
Wyrok SN z 17.01.2024 r., I NSNc 99/23.  
Wyrok SA w Warszawie z 12.06.2024 r., II AKa 77/24.

**Oskar Kanecki**

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

ORCID 0000-0001-9025-2970

oskar.kanecki@upsl.edu.pl

## Niezwykły charakter bezkrólewia ogłoszonego w 1770 r.

**Słowa kluczowe:** Stanisław August Poniatowski, Adam Krasiński, bezkrólewie, detronizacja, konfederacja barska, polsko-litewska Rzeczpospolita

**Streszczenie.** Już w pierwszych latach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego wrogowie władcy rozważali jego detronizację. Pomysł ten nie był obcy również konfederatom barskim. Próbie jego realizacji nie zapobiegła nawet wyrażona przez monarchę chęć zawarcia porozumienia. Na skutek jego odrzucenia 9 kwietnia 1770 r. w obozie pod Warną doszło do podpisania uniwersału o bezkrólewiu. Przez kilka miesięcy dokument utrzymywano w tajemnicy, lecz ostatecznie odwołano się do niego 13 października 1770 r. podczas obrad konfederatów w Preszowie. Następnie z podaniem nieprawdziwych miejsca i daty ogłoszono uchwalony wówczas akt bezkrólewia, który wzywał do zabójstwa króla. Na początku 1771 r. władca usiłował wzmocnić swoją pozycję poprzez uzyskanie poparcia sejmików litewskich, jednak jego starania nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Ogłoszone w 1770 r. bezkrólewie spotkało się ze zróżnicowaną oceną osiemnastowiecznych pisarzy politycznych. Nie brakowało opinii krytycznych. Negatywnie zostało też odebrane na arenie międzynarodowej (przez Rosję, Austrię, Prusy, a nawet Francję), a co gorsza, całkowicie uniemożliwiło zawarcie ugody z królem i przez to skazało go na współpracę z Cesarstwem Rosyjskim.

### The unusual nature of the interregnum declared in 1770

**Keywords:** Stanisław August Poniatowski, Adam Krasiński, interregnum, dethronement, Bar Confederation, Polish-Lithuanian Commonwealth

**Summary.** From the very first years of Stanisław August Poniatowski's reign, the ruler's enemies considered his dethronement. This idea was also familiar to the Bar Confederates. Even the monarch's attempt to reach an agreement did not prevent the effort to realize this plan. As a result of its rejection, a proclamation of interregnum was signed on April 9, 1770, in the camp near Varna. The document was kept secret for several months, but was finally invoked on October 13, 1770, during the Confederates' deliberations in Prešov. The proclamation of interregnum, adopted at that time, was then announced with a false place and date. It called for the assassination of the king. At the beginning of 1771, the ruler attempted to strengthen his position by gaining the support of the Lithuanian sejmiks, but his efforts did not bring the expected result. The interregnum declared in 1770 was met with varied assessments from eighteenth-century political writers. There was no shortage of critical opinions. It was also negatively received in the international arena (by Russia, Austria, Prussia, and even France) and, what was worse, it made it completely impossible to reach an agreement with the king, thereby condemning him to cooperation with the Russian Empire.

W powszechnym przekonaniu ostatnie *interregnum* w historii federacyjnej Rzeczypospolitej zainicjował uniwersał prymasa Władysława Łubieńskiego (1703-1767) z 12 listopada 1763 r. ogłaszający śmierć króla Augusta III Sasa<sup>1</sup>. Nie wszystkie bezkrólewia w dziejach polsko-litewskiego państwa stanowiły jednak konsekwencję zgonów monarchów. W roku 1574 Henryk Walezy porzucił tron w Krakowie, a blisko sto lat później abdykował Jan II Kazimierz Waza. W 1704 r. konfederacja generalna warszawska ogłosiła detronizację Augusta II Mocnego<sup>2</sup>, a na mocy pokoju zawartego 24 września 1706 r. w Altranstädt tenże władca zrzekł się korony<sup>3</sup>. Śmierć monarchy bezpośrednio nie poprzedziła też *interregnum* ogłoszonego przez konfederatów barskich. Uniwersał o bezkrólewiu podpisano bowiem w obozie pod Warną 9 kwietnia 1770 r., następnie ukrywano przez kilka miesięcy, by powołać się na niego w manifeście odczytanim 13 października 1770 r. w Preszowie, a ogłoszonym kilka dni później. Zastanawia więc, czy którykolwiek z tych aktów można w ogóle uznać za dający początek rzeczywistemu bezkrólewiu, z którym wiązała się potrzeba wdrożenia licznych tymczasowych rozwiązań prawnych. Wszakże, jak słusznie zauważył anonimowy osiemnastowieczny autor, „ogłosić bezkrólewie, to tylko od ćwiartki papieru i wiązki słów zawisło, lecz utrzymać i do końca doprowadzić skutecznie rzecz, to sęk, to istota czynności”<sup>4</sup>. Tego zaś barzanom osiągnąć się nie udało, choć dziwnym zrzędzeniem losu pewien kabalarz, odwołując się do daty koronacji króla<sup>5</sup>, wróżył mu na rok 1770 rok koniec panowania, pisząc: „Prawie na ledzie uwieńczone skronie,/ Lód zginie wprędce, korona utonie//”<sup>6</sup>.

W odpowiedzi na „skuteczność dzieł i zamysłów [...] wojska rosyjskiego i księcia Repnina<sup>7</sup> posła z ukrzywdzeniem i niesławą Rz[eczy]p[ospo]l[itej] władzy i rzą-

<sup>1</sup> Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 345, ap. 1, nr 34, *Uniwersał prymasa Władysława Łubieńskiego*, 12 listopada 1763 r., k. 1016-1019v; Z. Zielińska, *Geneza i treść aktu abdykacji Stanisława Augusta*, „Studia Źródłoznawcze. Commentationes” 2013, t. 51, s. 43, 51. Za dokument stanowiący podstawę ostatniego bezkrólewia nie może uchodzić akt abdykacji Stanisława Augusta Poniatowskiego z 25 listopada 1795 r., gdyż miesiąc wcześniej doszło w Petersburgu do zawarcia traktatów rozbiorowych.

<sup>2</sup> A. Abramski, A. Huras, *Sądy kapturowe (1572-1764). Studium w dziejów sądownictwa i prawa sądowego podczas bezkrólewia w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, Sosnowiec 2010, s. 33.

<sup>3</sup> *Traktat zawarty w r. 1706 dnia 24 września*, art. 3, [w:] *Pamiętniki Krzysztofa Zawiszy, wojewody mińskiego (1666-1721)*, oprac. J. Bartoszewicz, Warszawa 1862, s. 245; szerzej o okolicznościach podpisania przez prymasa Stanisława Szembeka *Oznajmienia interregni* 11 lipca 1707 r. zob. O. Kanecki, *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572-1764)*, Sopot 2020, s. 104-106.

<sup>4</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygn. 148, *Refleksje nad radą nalegającą o nieodwołczne bezkrólewia ogłoszenie*, k. 1-2; zob. także Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 1170, *Nieodwołczne bezkrólewia ogłoszenie nad radą nalegającą*, k. 550.

<sup>5</sup> 25 listopada 1764 r.

<sup>6</sup> *Kabała królowi Stanisławowi napisana 1770*, opr. J. Wójcicki, [w:] *Literatura konfederacji barskiej. Wiersze*, red. J. Maciejewski, A. Bąbel, A. Grabowska-Kuniczuk, J. Wójcicki, Warszawa 2008, s. 506.

<sup>7</sup> Książę Nikołaj Wasiljewicz Repnin (1734-1801) w latach 1763-1769 pozostawał w Rzeczypospolitej posłem nadzwyczajnym i ministrem pełnomocnym Cesarstwa Rosyjskiego.

dów” oraz „do obrony wiary i wolności” starosta warecki Józef Pułaski (1704-1769) i brat biskupa kamienieckiego<sup>8</sup> podkomorzy różański Michał Krasieński (1712-1784) nakłonili kilkuset przedstawicieli szlachty do zawarcia 29 lutego 1768 r. w Barze na Podolu aktu konfederacji<sup>9</sup>. Po tych wydarzeniach wspierający barzan sułtan turecki Mustafa III (1717-1774) ogłosił manifest wzywający do detronizacji Stanisława Augusta Poniatowskiego jako narzuconego przez Rosjan. Propozycja ta nie stanowiła jednak *novum*. Już w pierwszych latach panowania króla Poniatowskiego jego zajadły wróg, biskup kamieniecki Adam Krasieński, rozważał bowiem detronizację władcy i zastąpienie go przedstawicielem dynastii Wettynów<sup>10</sup>. We wrześniu 1769 r. pisał nawet w liście do syna zmarłego króla Augusta III Sasa królewicza Karola Chrystiana Wettyna (1733-1796) o planach wydania uniwersału ogłaszającego bezkrólewie<sup>11</sup>. Podobne zamiary zgłaszał arcybiskup gnieźnieński Gabriel Podoski (1719-1777), choć bezskutecznie zamierzał je zrealizować przy pomocy dworu petersburskiego<sup>12</sup>. Tymczasem pozostający pod wpływem księcia Nikołaja Repnina monarcha z obawy przed utratą tronu wystąpił do cesarzowej Katarzyny II o pomoc wojskową w walce z własnymi poddanymi<sup>13</sup>. Z biegiem czasu w środowisku królewskim zaczęło wzrastać przekonanie o potrzebie zawarcia porozumienia z konfederatami. W takich okolicznościach dążenie do *interregnum* stawało się bezprzedmiotowe. Nie dziwi więc, że ogłoszony 31 października 1769 r. akt konfederacji generalnej nie wspominał o złożeniu króla z tronu<sup>14</sup>. Mimo

<sup>8</sup> Adama Krasieńskiego (1714-1800)

<sup>9</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygn. 1225, *Akt konfederacji barskiej*, Bar, 29 lutego 1768 r., k. 1-7; Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 940b, *Akt konfederacji barskiej*, Bar, 29 lutego 1768 r., k. 519-522.

<sup>10</sup> W. Konopczyński, *Wstęp*, [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, oprac. *idem*, Kraków 1928, s. IX-X, XIII.

<sup>11</sup> *List biskupa kamienieckiego do królewicza Karola*, Cieszyn, 10 września 1769 r., [w:] H. Schmitt, *Źródła odnoszące się do pierwszego okresu panowania Stanisława Augusta po rok 1773. Tom dodatkowy do dzieła „Panowanie Stanisława Augusta”*, Lwów 1884, s. 26.

<sup>12</sup> W. Konopczyński, *Wstęp*, s. XIV-XV; *Wizerunek szefów konfederacji skreslony piórem jej przeciwnika, przypuszczalnie dysydenta*, [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 14, być może zatem trafna była ocena jednego z przeciwników konfederacji barskiej, który postrzegał prymasa jako człowieka mało przedsiębiorczego.

<sup>13</sup> *Oświadczenie podane do xięcia Repnina, posła w. i pełnomocnego Rosyi*, Sankt-Petersburg, 10 sierpnia 1768 r., [w:] *Materyały do konfederacji barskiej r. 1767-1768, z niedrukowanych dotąd i nieznanymi rękopisów*, t. I, oprac. Ś. Morawski, Lwów 1851, s. 200, z drugiej strony w oświadczeniu z 10 sierpnia 1768 r. Katarzyna II odwoływała się do zabiegów króla Stanisława Augusta Poniatowskiego dotyczących karności wojsk rosyjskich i nieucięmania miejscowej ludności; W. Konopczyński, *Wstęp*, s. XI.

<sup>14</sup> W. Konopczyński, *Wstęp*, s. XVII-XIX; zob. także: *idem*, *Dzieje Polski nowożytniej*, t. 2: 1648-1795, Warszawa-Kraków-Łódź-Poznań-Wilno-Zakopane 1936, s. 318, 320; Z. Zielińska, *Stanisław August wobec konfederacji i konfederatów barskich*, [w:] *Konfederacja barska, jej konteksty i tradycje*, red. A. Buchmann, A. Danilczyk, Warszawa 2010, s. 126.

wszystko odrzucono propozycje francuskie sugerujące zawarcie z nim porozumienia i wspólne przeciwstawienie się wpływowi rosyjskim<sup>15</sup>.

W rezultacie ponaglany przez radykałów barskich marszałek generalny konfederacji w Koronie Michał Krasiński wraz z regimentarzem generalnym koronnym Joachimem Potockim (zm. 1791 r.) 9 kwietnia 1770 r. w obozie tureckim pod Warną podpisał uniwersał o bezkrólewiu<sup>16</sup>. Jedną z podstaw tej decyzji mogło pozostawać przekonanie, że informacja o *interregnum* przyczyni się do żywszego zainteresowania państw europejskich sytuacją Rzeczypospolitej, a w szczególności pozwoli zaskarbić sobie większą przychylność walczącej z Cesarstwem Rosyjskim Turcji<sup>17</sup>. Marszałek generalny konfederacji litewskiej Michał Jan Pac (1730-1787) pisał nawet 1 października 1770 r., że „to Turcy skłonili szefów barskich do przysłania nam 3 miesiące temu formalnej deklaracji bezkrólewia, osobiście przez nich podpisanej”<sup>18</sup>. Nie bez znaczenia były też zapewne osobiste ambicje regimentarza Potockiego chcącego wkroczyć do Rzeczypospolitej na czele sojusznicznych oddziałów tureckich<sup>19</sup>. Poza tym, jak on sam stwierdził, „Kraśnińscy zawsze byli nieprzyjaźni królowi”<sup>20</sup>. W stosunkowo obszernym dokumencie niezwykle drobiazgowo wymieniono przyczyny pozbawienia monarchy władzy, podając między innymi, że jeszcze przed swoim wyborem starał się on, „aby król przyszedł z rodziców katolickich urodzony i szlachectwem zaszczycony na tronie polskim panował, przez które wynalazki innym pretendentom do korony drogę zagroził [...], praw pod bronią moskiewską stanowionych nieskąpym był wynalazcą. A gdy nastąpiła elekcja, niepodobna wyrazić, z jakim usiłowaniem i natężeniem z pomocą księcia J[ego]m[os]ci Repnina pełnomocnika rosyjskiego zasadziwszy grunt swoim myśлом pożyteczny, na plantach w Moskwie ułożonych żądania swoje przez niezliczone gwałty i bezprawia do przedsięwziętego zbliżyć starał się końca”. W związku z tym władcę określono mianem „intruza” wprowadzonego na tron wbrew prawu i przy pomocy Rosjan. Odebraniu mu korony towarzyszyło zawieszenie działalności wszelkich jurysdykcji i to pod rygorem skasowania wydanych przez nie wyroków. Sędziów zaś, którzy odważyliby się wystąpić przeciwko tym postanowieniom, uznano za nie-

<sup>15</sup> J. Michalski, *Schyłek konfederacji barskiej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 18.

<sup>16</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 420 (Nabytki niedokumentowane oddziału I), sygn. 79, *Wszem, wobec i każdemu z osobna komu o tym wiedzieć należy...*, Warną, 9 kwietnia 1770 r., k. 1-4.

<sup>17</sup> Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 940b, *Mowa o ogłoszenie bezkrólewia dopraszająca się*, k. 485; zob. także: W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, Warszawa 1991, s. 349-350; *idem*, *Wstęp*, s. XXI.

<sup>18</sup> *Nota hr. Paca do pułkownika Dumourieza*, Preszów, 1 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 83.

<sup>19</sup> W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 350.

<sup>20</sup> A. Moszczeński, *Pamiętnik do historii polskiej w ostatnich latach panowania Augusta III. i pierwszych Stanisława Poniatowskiego*, Poznań 1863, s. 125.

przyjaciół wiary i ojczyzny. W zastępstwie ordynaryjnych sądów wymiar sprawiedliwości miały sprawować jurysdykcje utworzone przez konfederacje wojewódzkie, natomiast właściwość rzeczowa nowych sądów miała obejmować sprawy z czterech artykułów grodzkich (podpalenie, zgwałcenie, rabunek na drodze publicznej i napad na dom szlachecki). Dokument zawierał też apel do marszałka Michała Jana Paca, żeby, „wydawszy swój uniwersał też bezkrólewie ogłaszający, po wszystkich województwach, ziemiach i powiatach koronnych i W[ielkiego] Ks.[ięstwa] Lit[ewskiego] rozesaławszy, publikować i do każdego obywatela wiadomość podać, aby rozkazać raczył”<sup>21</sup>. Król Stanisław August Poniatowski tłumaczył to postanowienie aktu warneńskiego obecnością Paca w Rzeczypospolitej i związaną z tym możliwością stosunkowo łatwego rozpowszechnienia informacji o bezkrólewiu. Sam dokument uznał natomiast za jedną z dwóch najbardziej sobie wrogich odezw konfederatów barskich<sup>22</sup>.

Postanowienia aktu warneńskiego nie uwzględniały zmiany nastrojów obozu królewskiego wobec Cesarstwa Rosyjskiego, a także zdawały się pomijać znaczenie legitymizacji władców w absolutystycznie rządzonych monarchiach, w związku z czym nie zyskały ich przychylności. Co gorsza, jedynie przez pewien czas dokument ten udawało się biskupowi Adamowi Krasieńskiemu zachować w tajemnicy<sup>23</sup>. Duchowny miał świadomość, że ogłoszenie bezkrólewia w niepewnej sytuacji mogłoby narazić całe państwo<sup>24</sup>. Najpewniej tej właśnie postawy gratulowała swojemu kuzynowi na początku 1770 r. księżna Zofia Lubomirska *de domo* Krasieńska (1718-1790)<sup>25</sup>, pisząc: „winszuję, że masz rozum i śmieję się, jak[eś] pomieszał planty prymasa<sup>26</sup> z Moskwą; *on vous aurait mis dans le sac*<sup>27</sup>, gdyby *interregnum* było teraz ogłoszone”<sup>28</sup>. Ujawnienia aktu warneńskiego domagał się jednak cześnik kaliski i zarazem konsyliarz konfederacji województw poznańskiego i kaliskiego Franciszek Kożuchowski Dzik (zm. 1787 r.)<sup>29</sup>. W tym celu wysłał on nawet do

<sup>21</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespól 420 (Nabytki niedokumentowane oddziału I), sygn. 79, *Wszem, wobec i każdemu z osobna komu o tym wiedzieć należy...*, Warne, 9 kwietnia 1770 r., k. 1-2, 4.

<sup>22</sup> *Pamiętniki króla Stanisława Augusta. Antologia*, red. M. Dębowski, Warszawa 2013, s. 340, tą drugą był akt uchwalony kilka miesięcy później w Preszowie.

<sup>23</sup> W. Konopczyński, *Wstęp*, s. XXI-XXII; *idem*, *Dzieje Polski norwożytej*, t. 2, s. 319; *Nota br. Paca do pułkownika Dumourieza*, Preszów, 1 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 83.

<sup>24</sup> K. Kolbuszewski, *Wstęp*, [w:] *Poezja barska*, oprac. *idem*, Kraków 1928, s. VI.

<sup>25</sup> J. Falkowski, *Obrazy z życia kilku ostatnich pokoleń w Polsce*, t. 1, Poznań 1877, s. 2, Zofia Lubomirska była córką kasztelana wiślickiego Aleksandra Krasieńskiego.

<sup>26</sup> Chodziło o plany detronizacji Stanisława Augusta Poniatowskiego snute przez arcybiskupa gnieźnieńskiego Gabriela Podoskiego.

<sup>27</sup> Dośl. wsadzono by was do worka (bylibyście zgubieni).

<sup>28</sup> *Zofia Lubomirska do A.[dama] Krasieńskiego z Warszawy, w początkach roku [1770]*, [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 74-75.

<sup>29</sup> W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 399, 432.

grodu oświęcimskiego Stanisława Rozwadowskiego z manifestem i, jak donosił instygator koronny Jan Chryzostom Krajewski (1714-1781), „bez względu na prawa powagę i bezpieczeństwo majestatu warujące i nie uważając na fatalne stąd dla Ojczyzny konsekwencje, manifestem swoim [...] bezkrólewie i tron wakujący ogłaszać, a przez to pokój i bezpieczeństwo wewnętrzne w całym narodzie wzruszać [...] odważywszy się, targnął się na rozporządzenie Rz[eczy]p[ospo]l[i]tej, przez które wszechmocność Boska [...] Stanisława Augusta [...] na tron wystawiła”. Instygator Krajewski zakwalifikował ten czyn jako zbrodnię obrazy majestatu i zdradę. Co więcej, swe oskarżenie skierował również przeciwko Stanisławowi Rozwadowskiemu i urzędnikom kancelaryjnym grodu oświęcimskiego. Pierwszy miał odpowiedzieć za podanie dokumentu do akt, a drudzy – za jego przyjęcie<sup>30</sup>. Niezależnie od tego, tajemnica została zdradzona. Stąd też zapewne Michał Jan Pac 1 października 1770 r. pisał do francuskiego pułkownika Charles’a Dumourieza (1739-1823)<sup>31</sup>, że ogłoszenie *interregnum* jest niezbędne między innymi dla zapewnienia bezpieczeństwa przywódcom konfederacji barskiej – Michałowi Krasieńskiemu i Joachimowi Potockiemu oraz ich adherentom<sup>32</sup>.

Dążenie do ogłoszenia bezkrólewia spotkało się z niejednoznaczną oceną wyrażoną w pismach politycznych. Chociażby nieznany z imienia i nazwiska autor *Refleksji nad radą nalegającą o nieodwołczne bezkrólewia ogłoszenie* jednoznacznie potępił ten pomysł, pisząc, iż „nieszczęśliwym na kilku już bezkrólewiami doświadczeniem nauczeni Polacy już to dobrze znać powinni, że zaszczyt i prerogatywa wolnego sobie królów dawania jest chimera, elekcja królów ceremonią, a w samej rzeczy dzieło sąsiadów przemożnych, którzy tak sobie przywłaszczyli moc i prawo dawania królów w Polsce, że Polacy żadnym sposobem innego króla mieć nie mogą, tylko którego im przyjąć każe zgoda wielu albo przemożność i siła jednego z potentatów”. Ogłoszenie *interregnum* powinno zatem poprzedzić zdobycie przez konfederację pewnych informacji o stanowiskach obcych dworów i przekonanie ich do konkretnego pretendenta. Tego jednak nie uczyniono. Zresztą zdaniem autora trudno sobie wyobrazić, aby ewentualny kandydat konfederacji barskiej mógł zyskać poparcie Rosji, „która dotąd najbardziej w elekcje królów wpływała”, gdyż ta postrzegала barzan jako buntowników. Obsadzenie tronu bez pomocy

<sup>30</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygn. 1296, *Manifest Jana Chryzostoma Krajewskiego przeciwko Franciszkowi Koźuchowskiemu*, Warszawa, 28 września 1770 r., k. 2.

<sup>31</sup> W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 367, autor opisywał Charles’a Dumourieza jako człowieka o dużym temperamencie, a przy tym zdolnego, zawziętego i obdarzonego wielką ambicją. Karierę wojskową rozpoczął na froncie wojny siedmioletniej (1756-1763). Do Rzeczypospolitej został wysłany na początku 1770 r. w celu zorganizowania oddziałów wspierających konfederatów barskich.

<sup>32</sup> *Nota hr. Paca do pułkownika Dumourieza*, Preszów, 1 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 83.

dworu rosyjskiego byłoby zaś mało prawdopodobne, bo nie mogłoby się odbyć bez „Moskwy upokorzenia i pokonania zaczęłą wojną. [...] Jeżeli zwycięży Moskwa, czyż dopuści rozrządzać koroną polską bez swego zezwolenia i uczestnictwa?”<sup>33</sup>. Ponadto polemizujący z tymi poglądami autor *Odpowiedzi na refleksje przeciwne ogłoszeniu bezkrólewia* nazwał je bałamutnymi, gdyż nie wiązał on z ogłoszeniem *interregnum* tego rodzaju zagrożeń. Uznał, że poza dworem petersburskim „żadna z sąsiedzkich potencji nie przywłaszczała sobie prawa obalającego wolną elekcję polską”<sup>34</sup>.

Nawet najbardziej racjonalne argumenty przeciwników *interregnum* nie miały w 1770 r. znaczących szans na uzyskanie należnego posłuchu. Detronizacja Stanisława Augusta Poniatowskiego zapewniłaby bowiem generalności konfederacji barskiej legitymację do reprezentowania Rzeczypospolitej<sup>35</sup>. Ponadto Michał Jan Pac uznał na początku października 1770 r. w nocie skierowanej do Charles’a Dumourieza, że „jest to jedyny sposób okazania Turkom naszej dobrej woli i przekonania ich o czystości naszych zamiarów [...]”; dopóki nie zdobędziemy się na ten krok, zgodnie z ich żądaniami od początku wojny<sup>36</sup>, mogą oni nas słusznie podejrzewać o złą wiarę<sup>37</sup>. Do barzan dotarła też wiadomość, że za aprobatą Austrii i Francji ugrupowanie polityczne książąt Czartoryskich usiłuje doprowadzić do zjednoczenia króla z konfederacją, co nie ucieszyło jego oponentów<sup>38</sup>. W odpowiedzi na notę marszałka Paca pułkownik Dumouriez odnotował: „bez względu na to, czy możecie liczyć na mocarstwa, czy nie, doszłście do takiego momentu, gdzie nic nie pozostaje prócz ogłoszenia bezkrólewia. Wasz stan słabości czyni niebezpiecznymi wszelkie rokowania”<sup>39</sup>. Stanowisko francuskiego oficera nie pozostało bez wpływu na dalszy bieg spraw. Wszakże już w październiku 1769 r. biskup kamieniecki Krasieński pytał retorycznie w liście adresowanym do królewicza Karola Chrystiana Wettyna, jaki będzie pożytek z ogłoszenia bezkrólewia, co zrobić jest łatwo, jeśli krok ten nie

<sup>33</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygn. 148, *Refleksje nad radą nalegającą o nieodwołczne bezkrólewia ogłoszenie*, k. 1, 4-5; zob. także: Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 1170, *Nieodwołczne bezkrólewia ogłoszenie nad radą nalegającą*, k. 549, 553.

<sup>34</sup> Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 1170, *Odpowiedź na refleksje przeciwne ogłoszeniu bezkrólewia*, k. 556.

<sup>35</sup> J. Michalski, *op. cit.*, s. 18; zob. także: W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 414.

<sup>36</sup> Chodziło o wojnę z Cesarstwem Rosyjskim.

<sup>37</sup> *Nota hr. Paca do pułkownika Dumourieza*, Preszów, 1 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 83.

<sup>38</sup> K. Kolbuszewski, *Wstęp*, s. IX; Z. Zielińska, *op. cit.*, s. 127.

<sup>39</sup> *Odpowiedź Dumourieza na notę hr. Paca*, Preszów, 3 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 87; W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 414, autor uznał, że wymiana korespondencji pomiędzy marszałkiem Michałem Janem Pacem i pułkownikiem Charles’em Dumouriezem w kwestii ogłoszenia bezkrólewia była celową próbą usprawiedliwienia podjętych działań, która wynikała z obawy o mogącą za nie czekać odpowiedzialność.

zostanie poparty przez Francję<sup>40</sup>. Z kolei Michał Jan Pac stwierdził w kierowanej do francuskiego pułkownika nocie: „nie śmieliśmy jej [deklaracji bezkrólewia – O.K.] ogłosić bez udziału dworu wersalskiego”<sup>41</sup>. Nawet jeśli w słowach Paca kryła się kurtuazja, a odpowiedź Dumourieza jedynie stwarzała pozory oczekiwanej przez konfederatów zgody Francji na ogłoszenie bezkrólewia<sup>42</sup>, to musiały one wpłynąć na przebieg obrad w Preszowie 13 października 1770 r. W ich trakcie znany jurysta, znakomity mówca, przeciwnik Czartoryskich, stronnik Karola Stanisława Radziwiłła i zarazem sekretarz generalności konfederacji barskiej Ignacy Bohusz (zm. 1778 r.) przedstawił zgromadzonym manifest, który nazywał Stanisława Augusta Poniatowskiego intruzem i uzurpatorem tronu polskiego, przywoływał akt warneński<sup>43</sup> i ogłaszał bezkrólewie „od śmierci Augusta III trwające”. Dokument kończył się skierowanym do szlachty apelem: „łączcie współ[ny] oręż, podnieście tenże oręż i w krwi deklarowanego nieprzyjaciela Moskwy, w krwi deklarowanego tyрана Stanisława Poniatowskiego zmyjcie hańbę i ohydę narodu”<sup>44</sup>. Interpretacja tego fragmentu nie pozostawiała wątpliwości osiemnastowiecznym komentatorom politycznym. Jeden z nich stwierdził, że „nigdy dowodniej złość, ambicja skrytych intencji wydać się nie mogła, jak ogłoszeniem ludzkość szpecącego bezkrólewia. Najuroczystszy bowiem wiary katolickiej fundament z gruntu jest wzruszony pozwoleniem zabójstwa. Potrzeba tyranów zgromadzenia, żeby na własnych królów zabicie pisali wyroki”<sup>45</sup>. Sam król odnotował natomiast nieco później, „iż zgorszeniem wszystkich dobrze myślących, z ohydą kraju i wieku naszego pokazał się *tandem*”<sup>46</sup>

<sup>40</sup> *List biskupa kamienieckiego do królewicza Karola*, 3 października 1769 r., [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 38.

<sup>41</sup> *Nota hr. Paca do pułkownika Dumourieza*, Preszów, 1 października 1770 r., [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 83.

<sup>42</sup> J. Michalski, *op. cit.*, s. 19, według Jerzego Michalskiego Dumouriez nie zmuszał konfederatów do ogłoszenia bezkrólewia.

<sup>43</sup> Stosowny fragment manifestu stanowił: „reassumujemy instrument *sub actu* roku 1770 miesiąca aprila [kwietnia – O.K.] dnia dziewiątego podobnego *interregnum* ogłoszenia przez J[ąśnie] WW[ielmożnych] marszałka [Michała Krasieńskiego – O.K.] i regimentarza [Joachima Potockiego – O.K.] general[nych] kor[onnych] pod imieniem konfederacji barskiej całemu narodowi najznajomszych”.

<sup>44</sup> Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 940b, *Manifest generalności wraz z uniwersalem ogłaszający bezkrólewie, pozwalając nareszcie królobójstwo*, obóz pod Konieczną, 9 sierpnia 1770 r., k. 97-104; zob. także: *Manifest generalności bezkrólewie oznaczający*, obóz pod Konieczną, 9 sierpnia 1770 r., [w:] M.O. Kojalowicz, W.N. Poliwanow, L. Brossie, *Dokumenty objaśniające historię Zapadno-russkiego kraja i jego odnoszenia k Rossii i k Polsce*, Sankt-Peterburg 1865, s. 512-528; *My stany, rady duchowne i świeckie*, [w:] *Trzy oświadczenia konfederacji barskiej*, Kraków 1850, s. 185-192; *My stany etc. Strata rzeczy*, [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, s. 90-92; A. Danilczyk, *Wstęp*, [w:] *Konfederacja barska 1768-1772*, red. *idem*, Warszawa 2018, s. 9; W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 416.

<sup>45</sup> Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 865, *Uwagi nad bezkrólewem d.[nia] 4 kwietnia 1770 (sic!) w obozie pod Konieczną ogłoszonym*, k. 332.

<sup>46</sup> w końcu

zapamiętały akt bezkrólewia z nakazem śmierci naszej<sup>47</sup>. Nie zważając na konsekwencje, jeszcze tego samego dnia generalność konfederacji uchwaliła akt bezkrólewia przez aklamację. Do publicznej wiadomości podano go 22 października 1770 r.<sup>48</sup>, choć jednocześnie opatrzono fałszywą datą 9 sierpnia 1770 r. (zamiast 13 października 1770 r.) i wskazano nieprawdziwe miejsce jego uchwalenia (w obozie pod Konieczną, a nie w Preszowie). Dokładne przyczyny tych zabiegów pozostają niejasne. Być może usiłowano w ten sposób akt zalegalizować, a także zamanifestować sojusz z wrogą Rosji Turcją<sup>49</sup>. Jeśli tak rzeczywiście było, to w jakiejś mierze cel osiągnięto, gdyż na fałszywą datę powoływali się później nawet przeciwnicy ogłoszenia bezkrólewia. Chociażby chorąży lubelski Stanisław Wybranowski (zm. 1780 r.) stwierdził w recesie: „akt bezkrólewia [...] 9 augusta<sup>50</sup> roku 1770 datowany za nieważny mam i od niego, i w nim od wszystkich pism powagę majestatu dotykających i obrażających uchylam się<sup>51</sup>. Król pisał zaś w pamiętnikach o odezwie podpisanej „9 sierpnia w Koniecznej, miasteczku przy węgierskiej granicy<sup>52</sup>. Informacja o bezkrólewiu musiała stosunkowo szybko zyskać rozgłos, bowiem w styczniu 1771 r. stronnik monarchy i zarazem pisarz wielki koronny Jacek Ogrodzki (1711-1780) przywoływał w liście adresowanym do kasztelana brzeskolitewskiego Marcina Matuszewicza (1714-1774) „bezcne pisma latające po kraju z deklaracją *interregni*”<sup>53</sup>.

Manifest z 13 października 1770 r. miał wywoływać skutki prawne *ex tunc*, gdyż zgodnie z jego treścią *terminus a quo* bezkrólewia wyznaczało wydanie uniwersału informującego o zgonie Augusta III Sasa, który nastąpił 5 października 1763 r. Formalnie nie wprowadzono zatem nowego bezkrólewia, lecz utrzymano w mocy („wsparto”) to ogłoszone jeszcze przez prymasa Władysława Łubieńskiego. W konsekwencji skasowano „zaszłe od tamtego czasu pierwiej *in ordine*”<sup>54</sup> konwokacji i elekcji, później *sub nomine*<sup>55</sup> uzurpatora związki, zjazdów, spiski i same

<sup>47</sup> *Uniwersał przedsejmowy w Kownie*, 23 marca 1773 r., [w:] *Akta sejmiku kowieńskiego z lat 1733-1795*, oprac. M. Jusupović, Warszawa 2019, s. 247.

<sup>48</sup> W. Konopczyński, *Wstęp*, s. XXII.

<sup>49</sup> *Idem*, *Konfederacja barska*, t. 1, s. 416; *idem*, *Konfederacja barska*, t. 2, Warszawa 1991, s. 931, autor skonstatował: „niby pod Konieczną 9 sierpnia, a naprawdę w Preszowie 13 października”.

<sup>50</sup> sierpnia

<sup>51</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 354 (Archiwum Warszawskie Radziwiłłów), dz. II, sygn. 3043, *Reces chorążego lubelskiego Stanisława Wybranowskiego do aktu bezkrólewia i innych obrażających majestat pism*, kwiecień 1773 r., k. 2.

<sup>52</sup> *Pamiętniki króla Stanisława Augusta. Antologia...*, s. 340.

<sup>53</sup> *Wyjątek z listu Ogrodzkiego do Matuszewicza kasztelana brzeskolitewskiego*, 26 stycznia 1771 r., [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 120-121.

<sup>54</sup> w porządku

<sup>55</sup> pod imieniem

nawet konfederacje jako pod bronią moskiewską stałe *cum omnibus*<sup>56</sup> onych *actis*<sup>57</sup>.

Tego rodzaju postanowienie pozostawało o tyle ważne, że prymas Gabriel Podoski nie był sygnatariuszem uniwersału ogłaszającego bezkrólewie<sup>58</sup>, a właśnie z wydaniem takiego aktu przez arcybiskupa gnieźnieńskiego identyfikowano w Rzeczypospolitej początek *interregnum*<sup>59</sup>. Chociażby zgodnie z postanowieniami konstytucji *Porządek sejmowania* z 1768 r. dopiero po tej czynności „jurysdykcje, wyjąwszy asesorię, co pod imieniem królewskim pozwy wydawać i sądzić zwykły, w niedziel dwie po tym zacząną już tytułu: *Nos Proceres Regni et M.[agni] D.[ucatus] Lithuaniae*<sup>60</sup> na wszystkie czas *interregni* używać”<sup>61</sup>. Takie też uniwersały kolejni prymasi wydali: 24 grudnia 1586 r. (po zgonie Stefana Batorego), 5 maja 1632 r. (po śmierci Zygmunta III Wazy), 26 maja 1648 r. (po zgonie Władysława IV Wazy), 19 września 1668 r. (po abdykacji Jana II Kazimierza), 5 grudnia 1673 r. (po zgonie Michała Korybuta Wiśniowieckiego), 24 czerwca 1696 r. (po śmierci Jana III Sobieskiego), 7 lutego 1733 r. (po zgonie Augusta II Mocnego), jak również 12 listopada 1763 r. (po śmierci Augusta III Sasa). Po nietypowym okresie dwukrólewia, rozpoczętym detronizacją Augusta II w 1704 roku, a zakończonym zrzeczeniem się korony przez Augusta II Mocnego, prymas Stanisław Szembek (1650-1721) wydał wraz z marszałkiem konfederacji sandomierskiej Stanisławem Denhoffem (zm. 1728 r.) *Oznajmienie interregni*, w wyniku którego zaczęto ustanawiać lokalne sądy kapturowe<sup>62</sup>.

Z kolejnymi bezkrólewiami pozostawało immanentnie związane zawieszanie działalności ordynaryjnych sądów szlacheckich i zastępowanie ich jurysdykcjami kapturowymi. Nie inaczej było po śmierci Augusta III Sasa. Właściwość temporalną kapturów (obejmującą sprawy, które się „od dnia śmierci króla J[ego] M[os]ci zaczęły i które aż do dnia koronacji króla J[ego] M[os]ci przyszedłego przypadać mogą”) określił sejm konwokacyjny<sup>63</sup>. Akt *denuntiatio regis* wydany przez Stanisława Augusta Poniatowskiego 4 grudnia 1764 r. polecił natomiast wznowienie

<sup>56</sup> ze wszystkimi

<sup>57</sup> aktami; Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 940b, *Manifest generalności wraz z uniwersalem ogłaszający bezkrólewie, pozwalając nareszcie królobójstwo*, obóz pod Konieczną, 9 sierpnia 1770 r., k. 103; zob. także: *Manifest generalności bezkrólewie oznaczający, obóz pod Konieczną*, 9 sierpnia 1770 r., [w:] M.O. Kojalowicz, W.N. Poliwanow, L. Brossie, *op. cit.*, s. 526.

<sup>58</sup> J. Tazbir, *Historia Kościoła katolickiego w Polsce (1460-1795)*, Warszawa 1966, s. 180, wobec konfederacji barskiej Kościół katolicki starał się zachować neutralność.

<sup>59</sup> Szerzej o roli arcybiskupów gnieźnieńskich w bezkrólewicach zob.: T. Kucharski, *Sejmy elekcyjne w Rzeczypospolitej Obojga Narodów w latach 1632-1733*, Warszawa 2021, s. 57-68.

<sup>60</sup> my, dostojnicy Królestwa i Wielkiego Księstwa Litewskiego

<sup>61</sup> *Porządek sejmowania*, 1768 r., [w:] *Volumina Legum*, t. VII, Petersburg 1860, s. 291.

<sup>62</sup> O. Kanecki, *op. cit.*, s. 16, 104-106.

<sup>63</sup> Konstytucja *O kapturach* uchwalona przez sejm konwokacyjny w 1764 r. (zob.: *O kapturach*, 1764 r., [w:] *Volumina Legum*, t. VII, s. 12) odsyłała w tym zakresie między innymi do aktu z 1674 roku (zob.: *Konfederacja generalna omnium ordinum Regni et Magni Ducatus Lithuaniae*, 15 stycznia 1674 r., [w:] *Volumina Legum*, t. V, Petersburg 1860, s. 112).

działalności przez zwyczajne sądy szlacheckie<sup>64</sup>, co wkrótce po tym nastąpiło<sup>65</sup>. Manifest z 13 października 1770 r.<sup>66</sup> reasumował jednak postanowienia uniwersału warneńskiego z 9 kwietnia 1770 r., który przewidywał zawieszenie działalności sądów ordynaryjnych i zastąpienie ich jurysdykcjami konfederackimi<sup>67</sup>. W rachubę nie wchodziło wówczas przywrócenie kapturów, gdyż te zniesiono dwa lata wcześniej na mocy postanowień konstytucji *Porządek sejmowania*<sup>68</sup>.

Po ogłoszeniu przez barzan bezkrólewia Stanisław August Poniatowski usiłował wzmocnić swoją pozycję poprzez uzyskanie poparcia litewskich sejmików szlacheckich. W roli wyrazicieli woli lokalnej szlachty mieli wystąpić delegaci wysłani do króla z deklaracją wierności<sup>69</sup>. Stąd też na początku stycznia 1771 r. Jacek Ogrodzki pisał w liście do biskupa inflancko-piltyńskiego Jana Szczepana Giedroycia (1730-1803), „aby z sejmików wileńskich były poselstwa do króla oświadczające wierność i miłość obywatelów ku Panu, mając w obrzydzeniu te bezecne pisma, które z ogłoszeniem *interregni* latają w kopiach po kraju”<sup>70</sup>. Większość sejmików Wielkiego Księstwa Litewskiego zleconego sobie zadania jednak nie wykonała<sup>71</sup>. Główną tego przyczynę król ujawnił w pamiętnikach, pisząc, że „w lutym 1771 roku nader liczni obywatele z Litwy uradzili, ażeby do króla wysłać deputację, co zaświadczyłaby o ich odrazie do zamiarów barskich obalenia Stanisława Augusta. Massalski<sup>72</sup> zapobiegł delegacji owej, wmawiając Rosjanom, jakoby całkiem inne żywiła intencje”<sup>73</sup>. Rzeczywiście biskup wileński Ignacy Massalski zniweczył przy pomocy Rosjan plany wsparcia monarchy. Tym, którzy podjęliby się deputacji, grożono aresztem<sup>74</sup>.

<sup>64</sup> *Denuntiatio regis coronati Stanislai Augusti*, 4 grudnia 1764 r., [w:] *Volumina Legum*, t. VII, s. 132-133.

<sup>65</sup> Chociażby pierwsze sądy grodzkie na terenie Wielkiego Księstwa Litewskiego wznowiły swoją działalność już w styczniu 1765 r., zob.: Narodowe Historyczne Archiwum Białorusi w Mińsku, rkps, f. 1711, v. 1, d. 135, *Regestr spraw sądowych grodzkich powiatu grodzieńskiego*, styczeń 1765 r., k. 1; Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 345, ap. 1, nr 163, *Regestr spraw sądów grodzkich w[ojewódz]twa trockiego*, styczeń 1765 r., k. 1.

<sup>66</sup> Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 940b, *Manifest generalności wraz z uniwersałem ogłaszający bezkrólewie, pozwalając nareszcie królobójstwo*, obóz pod Konieczną, 9 sierpnia 1770 r., k. 103.

<sup>67</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 420 (Nabytki niedokumentowane oddziału I), sygn. 79, *Wszem, wobec i każdemu z osobna komu o tym wiedzieć należy...*, Warna, 9 kwietnia 1770 r., k. 4.

<sup>68</sup> *Porządek sejmowania*, 1768 r., [w:] *Volumina Legum*, t. VII, s. 291.

<sup>69</sup> Z. Zielińska, *op. cit.*, s. 127; zob. także: W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 2, s. 473-474; M. Jusupowicz, *Wstęp*, [w:] *Akta sejmiku kowieńskiego...*, s. 13.

<sup>70</sup> *Wyjątek z listu Ogrodzkiego Jacka pisarza kor.[onnego] do biskupa inflanckiego Szczepana Giedroycia*, 7 stycznia 1771 r., [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 118.

<sup>71</sup> M. Jusupowicz, *Wstęp*, [w:] *Akta sejmiku kowieńskiego...*, s. 13.

<sup>72</sup> Biskup wileński Ignacy Massalski (1727-1794).

<sup>73</sup> *Pamiętniki króla Stanisława Augusta. Antologia*, s. 344.

<sup>74</sup> W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. 2, s. 474.

W przeciwieństwie do licznych bezkrólewí w dziejach polsko-litewskiej Rzeczypospolitej to ogłoszone w 1770 r. pozostawało jedynie środkiem służącym osiągnięciu celów politycznych i w konsekwencji okazało się fikcją. Sytuacji tej nie mogło zmienić nawet zupełnie kontrfaktyczne usiłowanie przywrócenia *interregnum* ogłoszonego w 1763 r. czy też próba zawieszenia sądownictwa szlacheckiego i zastąpienia go działalnością jurysdykcji konfederackich. W istocie bezkrólewíe z 1770 r. nie stanowiło bowiem następstwa rzeczywistych zdarzeń (śmierci króla, porzucenia tronu, abdykacji), lecz miało do detronizacji doprowadzić. Nieprzygotowane, z początku ukrywane, zostało potępione przez Rosję, Prusy, Austrię, a nawet Francję<sup>75</sup>. Niemalże prorocze okazały się być słowa jednego z krajowych pisarzy politycznych, który stwierdził, że „heroiczna konfederacji na obronę wiary i wolności rezolucja, mądre i przezorne utrzymywanie się okrywają sławą i honorem przed cnotliwymi narodami, wyrwanie się z płochym i wczesnym *interregni* ogłoszeniem okryłoby ją wstydem, hańbą, podłością i wzgardą przed wszystkimi narodami”<sup>76</sup>. Biskup kamieniecki Adam Krasíński nazwał zaś podjętą w Preszowie uchwałę strzałem do własnej stodoły<sup>77</sup>. Nawet w liście ze stycznia 1771 r. duchowny pisał, że „to ogłoszenie [bezkrólewia – O.K.] stało się prędzej jak należało, a zatem Bóg jeden wie, czy nam prędkość nasza na dobre wyjdzie”, po czym dodał: „nie byłem nigdy przeciwny, zawsze *interregnum* wchodziło w mój projekt, ale wchodziły rzeczy jedne po drugich, nie tak, jak to bałamuty<sup>78</sup> sobie układali”<sup>79</sup>. Poza negatywnym odbiorem na arenie międzynarodowej ogłoszenie bezkrólewia całkowicie uniemożliwiło zawarcie jakiegokolwiek porozumienia z królem. Skazując go na łaskę Rosjan, wydatnie wzmocniono ich pozycję negocjacyjną<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> *Idem*, *Wstęp*, s. XXIII.

<sup>76</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygn. 148, *Refleksje nad radą nalegającą o nieodwołoczne bezkrólewia ogłoszenie*, k. 2-3; zob. także: Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, nr 1170, *Nieodwołoczne bezkrólewia ogłoszenie nad radą nalegającą*, k. 551.

<sup>77</sup> K. Kolbuszewski, *Wstęp*, s. IX.

<sup>78</sup> ludzie, którym nie można wierzyć, mąciaciele

<sup>79</sup> *List biskupa kamienieckiego z Lublińca (zapewne do Bobusza)*, 21 stycznia 1771 r., [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 119-120; J. Michalski, *op. cit.*, s. 19, 22, pomimo tych wątpliwości stanowisko biskupa Krasíńskiego wobec ogłoszonego *interregnum* nie było stałe. Już pod koniec lutego 1771 r. pisał bowiem do księdza Peza: „będziemy popierali *interregnum*” (zob.: *List biskupa kamienieckiego do księdza Peza*, 27 lutego 1771 r., [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 127). Na początku 1772 r. rozważał zaś zawarcie ugody z królem, stwierdzając: „jak prędko go z tronu zepchnąć nie możemy, tak zaraz idzie konsekwencja, że się z nim pojednać potrzeba”. W swych planach biskup nie był jednak bezinteresowny, gdyż wliczył następnie sprawy, które w związku z zawarciem ugody można by „na nim wytargować” (zob.: *Przygotowanie na pierwszą konferencję do przyszłych traktatów ułożone przez biskupa kamienieckiego na początku roku, 1772 r.*, [w:] H. Schmitt, *op. cit.*, s. 168). Być może rację miał więc król Poniatowski, który w rozmowie z nuncjuszem Giuseppe Garampim (1725-1792) opisał Krasíńskiego terminem „fourbe” (fr. podstępny).

<sup>80</sup> A. Danilczyk, *op. cit.*, s. 9-10; zob. także: K. Kolbuszewski, *Wstęp*, s. IX; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, t. 2, s. 320.

## Literatura

### Źródła rękopiśmienne

- Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie  
 zespół 338 (Zbiór Anny z Potockich Ksawerowej Branickiej), sygnatury: 148, 1225, 1296  
 zespół 354 (Archiwum Warszawskie Radziwiłłów), dz. II, sygn. 3043  
 zespół 420 (Nabytki niedokumentowane oddziału I), sygn. 79
- Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie  
 f. 345, ap. 1, numery: 34, 163
- Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie  
 numery: 865, 940b, 1170
- Narodowe Historyczne Archiwum Białorusi w Mińsku  
 f. 1711, v. 1, d. 135

### Źródła drukowane

- Akta sejmiku kowieńskiego z lat 1733–1795*, oprac. M. Jusupović, Warszawa 2019.
- Kojałowicz M.O., Poliwanow W.N., Brossie L., *Dokumenty objaśniające historię Zapadno-russkiego kraja i jego odnoszenia k Rossii i k Polsce*, Sankt-Peterburg 1865.
- Konfederacja barska. Wybór tekstów*, oprac. W. Konopczyński, Kraków 1928.
- Literatura konfederacji barskiej. Wiersze*, red. J. Maciejewski, A. Bąbel, A. Grabowska-Kuniczuk, J. Wójcicki, Warszawa 2008.
- Materiały do konfederacji barskiej r. 1767–1768, z niedrukowanych dotąd i nieznanych rękopisów*, t. I, oprac. S. Morawski, Lwów 1851.
- Moszczeński A., *Pamiętnik do historii polskiej w ostatnich latach panowania Augusta III. i pierwszych Stanisława Poniatowskiego*, Poznań 1863.
- Pamiętniki króla Stanisława Augusta. Antologia*, red. M. Dębowski, Warszawa 2013.
- Pamiętniki Krzysztofa Zawiszy, wojewody mińskiego (1666–1721)*, oprac. J. Bartoszewicz, Warszawa 1862.
- Schmitt H., *Źródła odnoszące się do pierwszego okresu panowania Stanisława Augusta po rok 1773. Tom dodatkowy do dzieła „Panowanie Stanisława Augusta”*, Lwów 1884.
- Trzy oświadczenia konfederacji barskiej*, Kraków 1850.
- Volumina Legum*, t. V, Petersburg 1860; t. VII, Petersburg 1860.

### Opracowania

- Abramski A., Huras A., *Sądy kapturowe (1572–1764). Studium w dziejach sądownictwa i prawa sądowego podczas bezkrólewia w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, Sosnowiec 2010.
- Danilczyk A., *Wstęp*, [w:] *Konfederacja barska 1768–1772*, red. *idem*, Warszawa 2018.
- Falkowski J., *Obrazy z życia kilku ostatnich pokoleń w Polsce*, t. 1, Poznań 1877.
- Jusupović M., *Wstęp*, [w:] *Akta sejmiku kowieńskiego z lat 1733–1795*, oprac. *eadem*, Warszawa 2019.
- Kanecki O., *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572–1764)*, Sopot 2020.
- Kolbuszewski K., *Wstęp*, [w:] *Poezja barska*, oprac. *idem*, Kraków 1928.
- Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej*, t. 2: *1648–1795*, Warszawa–Kraków–Łódź–Poznań–Wilno–Zakopane 1936.
- Konopczyński W., *Konfederacja barska*, t. 1, Warszawa 1991; t. 2, Warszawa 1991.
- Konopczyński W., *Wstęp*, [w:] *Konfederacja barska. Wybór tekstów*, oprac. *idem*, Kraków 1928.
- Kucharski T., *Sejmy elekcyjne w Rzeczypospolitej Obojga Narodów w latach 1632–1733*, Warszawa 2021.
- Michalski J., *Schyłek konfederacji barskiej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970.
- Tazbir J., *Historia Kościoła katolickiego w Polsce (1460–1795)*, Warszawa 1966.

Zielińska Z., *Geneza i treść aktu abdykacji Stanisława Augusta*, „Studia Źródłoznawcze. Commentationes” 2013, t. 51.

Zielińska Z., *Stanisław August wobec konfederacji i konfederatów barskich*, [w:] *Konfederacja barska, jej konteksty i tradycje*, red. A. Buchmann, A. Danilczyk, Warszawa 2010.

**Klaudia Kijańska**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowa

ORCID 0000-0002-4478-2978

k.kijanska@ujd.edu.pl

## Prawna rola społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu przemocy domowej

**Słowa kluczowe:** przemoc domowa, społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe

**Streszczenie.** Społeczeństwo obywatelskie stanowi istotny element ustroju państwa. Z uwagi na jego funkcjonowanie jednostki mają gwarancje odnośnie do realizacji własnych potrzeb, jak również wpływania na państwo. Realizacja aktywności przez społeczeństwo nie wyłącza obowiązku władzy publicznej do podejmowania działań w obszarze ich kompetencji. Jednym z obszarów działania, który pozostaje doniosły w płaszczyźnie społecznej i prywatnej, pozostaje problem przemocy domowej. Celem pracy było ustalenie prawnej roli społeczeństwa obywatelskiego w zakresie podejmowania działań w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. W tym celu zachodziła potrzeba ustalenia źródła legitymacji społeczeństwa obywatelskiego oraz gwarancji normatywnych do podejmowania czynności w tym obszarze.

### The Legal Role of Civil Society in Combating Domestic Violence

**Keywords:** domestic violence, civil society, non-governmental organizations

**Summary.** Civil society is portrayed as an important element of the state system. Due to its functioning, individuals have guarantees regarding the fulfillment of their own needs, as well as influencing the state. The implementation of activity by society does not exclude the obligation of public authorities to take action in various areas of public life, as well as activity in the sphere of people's private lives. One of the main areas of activity that remains significant in the social and private sphere remains the problem of domestic violence. The aim of the work was to determine the legal role of civil society in taking action in the area of counteracting domestic violence. For this purpose, there was a necessity to determine the source of legitimacy of civil society and normative guarantees for taking action in this area.

## Wprowadzenie

Władze publiczne w Polsce podejmują działania zmierzające do zabezpieczenia dobra wspólnego obywateli oraz pozostałych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to obowiązek, który pozostaje realizowany przez wiele instytucji powołanych do wykonywania zadań publicznych. Obszar wpływu państwa pozostaje płaszczyzną bardzo szeroką – nie stanowi wyłącznie

oddziaływania na rzecz obywatela. Występują instrumenty, które wpływają bezpośrednio na życie czy prywatność jednostki. Narzędziami służącymi do oddziaływania na sferę życia prywatnego jednostki są m.in. regulacje ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej<sup>1</sup>. W ustawie przyjęto różne formy działalności, tj. nie tylko pomoc dla osób, które doznały przemocy domowej, ale uwzględnia ona także inne standardy oddziaływania, w tym na sprawców przemocy czy elementy edukacyjne dla społeczeństwa. Zapobieganie przemocy domowej stanowi ważny obszar prawidłowo funkcjonującego społeczeństwa.

Uprawnienie do udziału i możliwość zabezpieczenia dobra jednostki przez odpowiednie władze publiczne w procesie przeciwdziałania przemocy domowej wydaje się pozostawać kwestią bezsporną. Działania ustawodawcze pozostają uzasadnione w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie potrzeby wprowadzania ograniczeń dla praw i wolności innych osób<sup>2</sup>.

Problem przemocy domowej pozostaje także w kręgu zainteresowania społeczeństwa. Taki stan uzasadnia występowanie różnych instrumentów, z których społeczeństwo może korzystać w razie woli podjęcia reakcji. Istnieją gwarancje różnych zachowań, np. zawiadamiania o możliwości popełnienia przestępstwa przez każdą osobę – kwalifikowane jako obowiązek o charakterze społecznym<sup>3</sup>. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z kodeksu postępowania karnego, gdzie przyjęto, że: „Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję”<sup>4</sup>. Ustawodawca przyznaje i obliuguje każdą jednostkę do udziału w procesie zwalczania przestępczości. Formy naruszeń stosowanych wobec osób fizycznych mogą przybierać różne postaci i stanowić równocześnie przestępstwa penalizowane na gruncie kodeksu karnego – np. art. 207 § 1 k.k.<sup>5</sup> Tym samym udział i znaczenie społeczeństwa są dostrzegalne.

Niemniej zasadnicze założenie pracy pozostaje skupione wokół innych form oddziaływania społeczeństwa niż możliwości inicjowania postępowania karnego. Celem opracowania jest ustalenie, czy aktualnie obowiązujące przepisy przyznają społeczeństwu obywatelskiemu realny udział w procesie zapobiegania przemocy domowej. Tym samym ustalona zostanie rola podmiotów partycypujących społecznie w płaszczyźnie przeciwdziałania przemocy domowej. W tym celu nastąpi odwołanie do wybranych obowiązujących przepisów uwzględniających partycypację społeczną.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1673, dalej: u.p.p.d.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37 z późn. zm.

<sup>4</sup> Art. 304 § 1 k.p.k.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.

## Znaczenie społeczne przemocy domowej

Przemoc domowa jest zaliczana do patologii społecznych<sup>6</sup>. Według statystyk dotyczących przemocy domowej za rok 2024 r. odnotowano 86 920 przypadków przemocy domowej<sup>7</sup>. Mimo prowadzonych statystyk czy badań nie sposób przyjąć, że stanowią one pełne odzwierciedlenie występujących zdarzeń przemocy w rodzinie. Często ofiary nie chcą zgłaszać naruszeń, osoby trzecie zaś decydują się nie angażować w konflikty rodzinne. Przez to nie sposób jednoznacznie stwierdzić skali tego zjawiska<sup>8</sup>. Niemniej problem ten występuje stale w przestrzeni społecznej. Wszelkie formy przemocy, w tym także przemoc domowa, wywołują po stronie ofiary różne następstwa. Mogą one przybierać postaci nie tylko naruszeń w sferze fizycznej, ale także powodować istotne skutki w obszarze psychiki jednostki. Pozostawianie ofiarą przemocy nie dotyka wyłącznie pokrzywdzonego. Stanowi także o innych konsekwencjach, w tym np. braku stabilizacji dla małych dzieci wychowujących się w środowisku przemocowym.

Definicję przemocy domowej wprowadzono w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. Za przemoc domową poczytuje się: „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udrczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej”. Zatem pojęcie przemocy domowej nie jest jednoznaczne. Ujęcie form przemocy domowej nie tylko w wymiarze fizycznych naruszeń, ale także np. ekonomicznej czy psychicznej, wskazuje na szeroki wymiar oddziaływań na jednostkę. Wszelkie te przejawy przemocy mogą doprowadzać do następstw w życiu ofiary. Skutki mogą pojawiać się także u osób trzecich, tj. dzieci, najbliższej rodziny, znajomych, a nawet generalnie ujętego społeczeństwa. Przeciwdziałanie przemocy domowej jest

<sup>6</sup> M. Bzowska, *Przemoc domowa a możliwość pomocy pokrzywdzonym*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2008, t. 4, z. 1, s. 87.

<sup>7</sup> <https://statystyka.policja.pl/download/20/442083/przemoc-domowa-2024.xls> [dostęp: 30.09.2025].

<sup>8</sup> Zob. K. Groszkowska, *Przemoc domowa i seksualna wobec kobiet w Polsce*, Instytut Prawa Ustrojowego, s. 3. [https://ipu.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Przemoc-domowa-i-seksualna-wobec-kobiet-w-Polsce\\_Kamila-Groszkowska.pdf](https://ipu.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Przemoc-domowa-i-seksualna-wobec-kobiet-w-Polsce_Kamila-Groszkowska.pdf) [dostęp: 7.08.2024].

ważne także z uwagi na prawidłowy proces wychowania dziecka, co przekłada się na odpowiedni rozwój małego. O znaczeniu właściwego rozwoju dziecka dla społeczeństwa świadczy treść art. 96 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, gdzie przyjęto, że: „Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień<sup>9</sup>. Przy czym dziecko doświadczające przemocy bądź będące jej świadkiem pozostaje podmiotem, na którego rozwój takie zachowania oddziałują. Wpływ może uwidaczniać się np. w zakresie braku wykształcania prawidłowych wzorców i późniejszego powielania nieakceptowanych społecznie schematów. Przejawy przemocy w rodzinie stanowią zatem doniosły problem dla społeczeństwa i nie mogą pozostawać wyłącznie w polu prywatności jednostki. Mimo indywidualnego charakteru naruszeń skutki, które niesie za sobą stosowanie takiej przemocy, wykraczają poza jednostkę i dotyczą również społeczeństwa.

Nie bez znaczenia pozostają także inne aspekty, które oddziałują na całość społeczeństwa. Skoro jednostka doznaje przemocy, która wywołuje u niej określone skutki, to bardzo często staje się osobą niebędącą w stanie samodzielnie funkcjonować czy poradzić sobie w życiu. Przez to konieczne jest świadczenie pomocy – również w formie finansowej (często realizowane przez ośrodki pomocy społecznej czy różne organizacje społeczne)<sup>10</sup>. W razie finansowania pomocy przez państwo koszty takich świadczeń obciążają stosunkowo całą społeczność. Wskazane obszary oddziaływania na społeczeństwo to tylko wybrane przykłady. Jednakże przedstawiają znaczenie dla całej społeczności. Przez to możliwe jest wyprowadzenie również legitymacji aktorów społeczeństwa obywatelskiego do świadczenia działalności w obszarze zwalczania przemocy domowej. Zatem społeczeństwo pozostaje nie tylko uprawnione, ale także w pewnym stopniu obowiązane do podejmowania działań w obszarze zwalczania przemocy domowej. Obowiązek ten wynika z innego źródła niż umocowanie władz publicznych – niemniej pozostaje dostrzegalny na gruncie obowiązujących przepisów prawa.

Regulacje względem oddziaływania społecznego dotyczą nie tylko prawa administracyjnego. W tej mierze znamienne pozostaje także m.in. prawo karne (np. inicjonowanie postępowania karnego – art. 304 § 1 k.p.k.) czy prawo cywilne (np. udział organizacji społecznej w procesie cywilnym – art. 8 k.p.c.)<sup>11</sup>. Zatem rola

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm., dalej: u.p.s.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.

społeczeństwa obywatelskiego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej wynika ze źródła powinności tej grupy do podejmowania aktywności na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego.

### **Rola społeczeństwa obywatelskiego jako wyraz zasady pomocniczości**

Już w Preambule do Konstytucji RP podkreślono znaczenie zasady pomocniczości. W tym względzie dla prawidłowego bytu państwa konieczne pozostaje współdziałanie nie tylko władz publicznych, ale także występowanie możliwości partycypacji społecznej. W takim układzie społeczeństwo ma realną możliwość wpływu na standardy funkcjonowania państwa – już od najbliższego problemowi poziom. W Preambule wskazano także na dialog społeczny jako element umacniający uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Nie sposób przyjąć, aby państwo funkcjonowało bez jego obywateli. Społeczeństwo powinno mieć możliwość partycypacji.

Społeczeństwo obywatelskie stanowi jeden z filarów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Choć pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie zostało bezpośrednio dookreślone ani nawet wskazane, to pozostaje kluczową zasadą kształtującą ustrój kraju. Znaczenie społeczności obywatelskiej dla liberalnej demokracji było podkreślane już przez Alexisa de Toqueville'a<sup>12</sup>. Każdy człowiek z uwagi na naturę społeczną powinien mieć zagwarantowane różne możliwości do partycypacji społecznej.

Udział społeczeństwa obywatelskiego w sferze zadań państwa to realizacja zasady pomocniczości, czyli uprawnienia „do samodzielności obywateli i wspólnot w realizowaniu zadań publicznych. Państwo powinno wspomagać jednostki, rodziny, grupy i nie powinno przejmować zadań, które mogą one samodzielnie wykonywać. Ingerencja państwa lub większych wspólnot powinna zaś następować tylko w przypadku, gdy zadania przekraczają możliwości jednostki czy małej wspólnoty”<sup>13</sup>. Formuła ta stanowi o realizacji pomocy dla jednostki przez wspólnoty jej najbliższe. Do takich podmiotów zaliczane są także organizacje pozarządowe. Dzięki wspomaganiamu pracy władzy publicznej podmioty społeczne mogą realnie wpływać na potrzeby ludzkie<sup>14</sup>. Element ten koresponduje z zasadą pomocniczości bardzo istotnie dostrzegalną w sprawach z zakresu pomocy społecznej<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. S. Bykowska, *Wspólnota obywateli w idei demokracji Alexisa de Tocqueville'a: Ameryka wzorem dla Europy*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość” 2010, nr 7, s. 187-203; K.Z. Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 1, s. 7.

<sup>13</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 29-30.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 222.

<sup>15</sup> I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, LXXIX, No. 3109, s. 206.

O współpracy państwa i społeczeństwa na zasadach partnerstwa w sprawach z zakresu pomocy społecznej świadczy m.in. treść art. 2 ust. 2 u.p.s. Poza takimi rozwiązaniami warto zwrócić uwagę także na ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która reguluje m.in. zasady działalności organizacji pozarządowych w wymiarze pożytku publicznego, jak i współpracy z władzą publiczną przez te podmioty, tj. art. 1 ustawy p.p.w.<sup>16</sup> Jej zakres poza dookreśleniem sfery aktywności kwalifikowanej jako społecznie użyteczna, jak np. równości kobiet i mężczyzn czy przeciwdziałanie patologiom społecznym (art. 4 ust. 1 pkt 8 i pkt 32 ustawy p.p.w.), określa także formy współpracy (np. art. 12 ustawy p.p.w. – tj. wniosek o realizację zadania publicznego) czy dodatkowe gwarancje na rzecz organizacji w razie uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (art. 24 ustawy p.p.w.). Gwarancje te mają usprawnić proces partycypacji podmiotów społecznych przy realizacji zadań doniosłych społecznie. Niemniej na podmiotach tych spoczywają także obowiązki i dodatkowe uwarunkowania, które muszą być spełnione w razie woli uzyskania np. statusu organizacji pożytku publicznego.

### **Prawne gwarancje udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej**

Kluczowym elementem dla analizy przedmiotowego tematu pozostaje ustalenie korelacji występujących między zadaniami publicznymi realizowanymi przez organy władzy publicznej a aktywnością grup społecznych w duchu społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwszorzędne umocowanie do aktywności o charakterze politycznym to treści artykułów 11-13 Konstytucji RP. Łącznie przedstawione przepisy stanowią o podstawie bytu społeczeństwa obywatelskiego. Ich istota wyznacza uprawnienie do podejmowania przedsięwzięć dedykowanych ideowo dla osób grupujących się wokół danych celów. Ustawodawca konstytucyjny przyjął wolność tworzenia i działania organizacji w różnych formach organizacyjnych. Taki otwarty katalog z art. 12 Konstytucji RP wyznacza płaszczyznę swobody w obieralności zarówno formy, jak i zadań. Zakazy pewnych działań pozostają powiązane z doświadczeniami historycznymi i znajdują swe odzwierciedlenie w art. 13 Konstytucji RP. Pluralizm polityczny określony w art. 11-13 Konstytucji RP daje umocowanie społeczeństwu do podejmowania przedsięwzięć w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. Znaczenie społeczeństwa obywatelskiego wyznacza jego funkcje, które pozostają istotne zarówno w sferze ekonomicznej, politycznej, jak i socjologicznej.

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm., dalej: p.p.w.

Skupiając się na prawnej roli społeczeństwa w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej, konieczne pozostaje odwołanie się do występujących regulacji. Na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej przyjęto, że zadania w tym obszarze realizowane są przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Kluczowym elementem podkreślającym rolę społeczeństwa obywatelskiego dla przeciwdziałania przemocy domowej jest nałożenie na ograny administracji rządowej i samorządowej obowiązku współdziałania z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 u.p.p.d.). Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi stanowi wyraz zasady subsydiarności i rozpościera się na szeroki zakres obszarów pomocowych. Należy przyjąć za Moniką Bochenek, że „Współdziałanie oznacza podejmowanie wspólnych wysiłków, by uzyskać wspólne korzyści”<sup>17</sup>. Można także przyjąć, że współdziałanie stanowi coś więcej niż współpracę. Możliwe jest bowiem podejmowanie działań, które nie będą pozostawały w bezpośrednim powiązaniu, ale mogą wywoływać pozytywny, zamierzony skutek. Wówczas stanowi to aktywność współdziałającą. Słusznie wskazuje Jan Meisel-Dobrzański, poprzez ujęcie znaczenia partycypacji społecznej na zasadzie określenia, że: „Maksymą «nic o nas bez nas» można opisać najbardziej aktualne trendy w zarządzaniu publicznym, gdzie w procesie stanowienia prawa i wykonywania władzy stopniowo odchodzi się od paternalizmu, formalizmu i legalizmu celem wzrostu zintegrowanej partycypacji społecznej”<sup>18</sup>. Ustawodawca wskazał w tym względzie obszary współdziałania jako: udzielanie pomocy osobom doznającym przemocy domowej, oddziaływanie na osoby stosujące przemoc domową, podnoszenie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy domowej. Dla możliwości szerokiej realizacji aktywności przez organizacje społeczne istotne pozostają zakreślone obszary działania. Wskazanie obszarów współdziałania przedstawia w praktyce wszystkie płaszczyzny aktywności, które mogą być podejmowane w sferze zwalczania zjawiska przemocy domowej.

W ramach kompetencji podmiotów kwalifikowanych jako reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej można wskazać np. przedstawicieli w interdyscyplinarnych zespołach w gminie (dalej: Zespół) (tj. art. 9a ust. 3 pkt 6 u.p.p.d.). Do kompetencji Zespołu należy przeciwdziałanie przemocy domowej i ochrona osób doświadczających przemocy. Ważnym elementem w ramach aktywności Zespołu jest inicjowanie działań profilaktycznych, jak i edukacyjnych (tj. art. 9b ust. 2 pkt 2 u.p.p.d.). Reprezentanci

<sup>17</sup> M. Bochenek, *Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 341, s. 27.

<sup>18</sup> J. Meisel-Dobrzański, *Współpraca NGO z sektorem publicznym – sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 1(25), s. 78, doi:10.4467/20843968ZP.14.007.2180.

organizacji pozarządowych stanowią równorzędnego członka Zespołu – na takich samych zasadach i kompetencjach jak np. przedstawiciele instytucji państwowych (policja czy jednostki organizacyjne pomocy społecznej). Świadczy to o realnym wkładzie społeczeństwa w proces zwalczania przemocy domowej już w formule wyspecjalizowanych organów.

Rolą organizacji pozarządowych będących uzewnętrznieniem idei społeczeństwa obywatelskiego pozostają trzy obszary: pomoc pokrzywdzonemu, aktywność na zasadzie resocjalizacyjnej dla osoby stosującej przemoc oraz działalność społecznie edukacyjna. Ustawodawca nie wskazał sposobów, które mogą być przedsięwzięte przez organizacje społeczne dla realizacji tych zadań. Elementem kluczowym pozostaje jednak powiązanie na zasadzie współdziałania z organami władzy publicznej. Przez ogólne określenie kompetencji organizacji społecznych następuje częściowe przeniesienie zadań z poziomu państwa na rzecz organizacji pozarządowych. Mimo takiego przeniesienia nie następuje zwolnienie z obowiązków podejmowania działań przez właściwe władze publiczne. W tym ujęciu widoczna jest jedynie wzajemna pomoc między podmiotami dla realizacji celu w formule przeciwdziałania przemocy domowej.

Ważnym rozwiązaniem mającym na celu przeciwdziałanie przemocy domowej jest Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>19</sup>. Bezpośrednio w treści art. 9 Konwencji wskazano na rolę społeczeństwa obywatelskiego w procesie zwalczania przemocy wobec kobiet. Odwołanie się do udziału społeczeństwa pozostaje uwidocznione zarówno jako formuła współpracy przez władzę publiczną z formami przejawu społeczeństwa obywatelskiego, jak również wspieranie i zachęcanie społeczeństwa do podejmowania aktywności przeciwdziałającej takim formom przemocy. W doktrynie zwracana jest uwaga na doniosłość społeczeństwa obywatelskiego w procesie zwalczania przemocy – przede wszystkim z powodu ich doświadczenia w działaniach pomocowych<sup>20</sup>. Treść art. 9 Konwencji wprost koreluje z art. 9 u.p.p.d.<sup>21</sup> Ponadto ważnym elementem Konwencji pozostaje współpraca ze społeczeństwem obywatelskim w wymiarze podnoszenia świadomości społecznej jako przejaw współdziałania w wymiarze edukacyjnym (tj. art. 13 Konwencji). Jak wynika z Raportu GREVIO dotyczącego rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet

<sup>19</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 961 z późn. zm., dalej: Konwencja.

<sup>20</sup> S. Spurek, *Artykuł 9. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, [w:], *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, red. E. Bienkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2024, s. 111.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 112.

i przemocy domowej, społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w procesie prewencyjnym przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>22</sup>. Do obszarów aktywności społeczeństwa obywatelskiego można zaliczyć w szczególności współpracę z władzą publiczną w zakresie wsparcia ofiar przemocy, jak i podejmowanie działania na rzecz upowszechnienia wiedzy i świadomości w zakresie przemocy domowej<sup>23</sup>. Działania podmiotów społecznych nie ograniczają się wyłącznie do aktywności własnej, ale mają udział w Zespole Monitorującym do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>24</sup>.

Aktualnie, w myśl Rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, zmieniono nazwę Zespołu. W myśl art. 10b ust. 1 pkt 4 u.p.p.d. w skład Zespołu wchodzi „dwunastu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych spośród osób zgłoszonych przez te podmioty”. Taki kształt rozwiązań świadczy o istotnej roli społeczeństwa obywatelskiego jako ważnego podmiotu, nie tylko w procesie pomocy doraźnej, ale także opiniowania czy inicjowania działań zwalczających przemoc domową (tj. np. art. 10a ust. 3 u.p.d.d.). Zatem wymiar aktywności społeczeństwa obywatelskiego może pozostawać także w obszarze kierunków polityki państwa i zmian normatywnych.

O faktycznym znaczeniu udziału społecznego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej wypowiedziała się Najwyższa Izba Kontroli w zakresie pomocy udzielanej ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim, wskazując, że: „Działania wspierające, w tym w zakresie poradnictwa dotyczącego przedmiotowej tematyki, podejmowały jednocześnie organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne wspierające osoby oraz rodziny doświadczające przemocy domowej. Polegały one m.in. na: organizacji specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego dla dzieci i rodziców oraz prowadzeniu działań w zakresie zapobiegania przemocy w rodzinie i pozalekcyjnych zajęć z elementami profilaktyki dla dzieci z grup ryzyka a także schroniska dla osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i doświadczających przemocy. Funkcjonujące w Mieście dwie fundacje organizowały m.in. zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne, terapię psychologiczną i pedagogiczną, dla m.in. dzieci z grup ryzyka zagrożonych przemocą domową (w latach 2021, 2022 i 2023 dla łącznie 40 dzieci uczęszczających w takich zajęciach, terapiach w dwóch

<sup>22</sup> Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa Polska*, Strasbourg 2021, s. 27, dalej: Raport.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

fundacjach, w każdym z tych lat). Dwie parafie prowadziły ponadto, w jednym przypadku grupę wsparcia dla anonimowych alkoholików (2021-2023), a w drugim – grupę wsparcia dla anonimowych narkomanów (2023), które obejmowały m.in. osoby stosujące przemoc<sup>25</sup>. Jest to jeden z przykładów realnego wykorzystywania udziału osób spoza władzy publicznej w zakresie aktywności w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. W treści Wystąpienia Pokontrolnego NIK zwrócono szczególną uwagę także na dwa obszary aktywności, tj. działalność indywidualną osób prywatnych, jak również podmiotów zorganizowanych – jednostek pozarządowych. Element ten jest szczególnie istotny, biorąc pod uwagę przyjęte twierdzenie o wpływie przemocy domowej równocześnie na społeczeństwo.

Partycypacja społeczeństwa obywatelskiego w procesie zwalczania przemocy domowej stanowi istotny obszar pomocowy. Warto zwrócić uwagę np. na Niebieską Linie, która na stałe funkcjonuje w Polsce jako jeden z pierwszych punktów kontaktowych, do dziś prowadzonych przez Stowarzyszenie „Niebieska Linia”<sup>26</sup>. Jak wynika z Raportu podsumowującego działalność Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, w sierpniu 2025 r. przeprowadzono 1642 rozmowy<sup>27</sup>, w lipcu 2025 r. – 1592, w czerwcu 2025 r. – 1631<sup>28</sup>. Takie liczby potwierdzają zapotrzebowanie osób doznających przemocy do występowania pozarządowych podmiotów pomocowych i świadczą o stałości problemu przemocy domowej. Brak występowania takiego punktu pomocowego mogłoby doprowadzić do różnych skutków, począwszy od zaniechania zwrócenia się o pomoc przez ofiary, jak również przeniesienia obciążenia pomocowego na państwo. Te realne zestawienia wskazują na pomoc społeczeństwa obywatelskiego w zadaniach publicznych.

Innym przejawem ważnego aktora społeczeństwa obywatelskiego realizującego działania pomocowe są aktywności realizowane przez osoby prawne podmiotów wyznaniowych, np. Kościoła katolickiego. Jednym z przykładów jest Caritas<sup>29</sup> Archidiecezji Krakowskiej, który prowadzi m.in. Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Osób Doznających Przemocy Domowej. W obszarze aktywności Ośrodka pozostają

---

<sup>25</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu, Wystąpienie Pokontrolne I/23/001 – Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim, LP.411.5.2.2023, s. 11.

<sup>26</sup> <https://niebieskalinia.info/o-nas/> [dostęp: 27.09.2025].

<sup>27</sup> Raport podsumowujący działalność Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” w sierpniu 2025 r., <https://niebieskalinia.info/wp-content/uploads/2025/09/Raport-dzialalnosci-PNL-sierpien-2025-.pdf> [dostęp: 27.09.2025].

<sup>28</sup> Raport podsumowujący działalność Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” w lipcu 2025 r., [https://niebieskalinia.info/wp-content/uploads/2025/09/Raport\\_dzialalnosci\\_pogotowia\\_lipiec\\_2025.pdf](https://niebieskalinia.info/wp-content/uploads/2025/09/Raport_dzialalnosci_pogotowia_lipiec_2025.pdf) [dostęp: 27.09.2025]. Raport podsumowujący działalność Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” w czerwcu 2025 r., <https://niebieskalinia.info/wp-content/uploads/2025/07/Raport-statystyki-Pogotowia-Czerwiec-2025.pdf> [dostęp: 27.09.2025].

<sup>29</sup> <https://caritas.pl/projekty/pomoc-dla-ofiar-przemocy/> [dostęp: 27.09.2025].

oddziaływania uprzedzające, interwencje, jak i świadczenie wsparcia dla ofiar przemocy domowej z całej Polski<sup>30</sup>. W tym przypadku działalność pozostaje realizowana na zlecenie Miasta Kraków, środki zaś otrzymywane są z budżetu państwa<sup>31</sup>. Świadczy to o współdziałaniu społeczeństwa obywatelskiego z władzą publiczną.

Oprócz deklaracji i rozwiązań dotyczących współpracy władzy publicznej ze społeczeństwem obywatelskim występuje także wiele barier. Ograniczenia aktywności społeczeństwa obywatelskiego pozostają różne, począwszy od samoświadomości społecznej, przez problemy instytucyjne czy majątkowe<sup>32</sup>. Do takich przeciwności można zaliczyć w szczególności problemy finansowe, jak i biurokrację administracji<sup>33</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się przede wszystkim, że: „na organizacje pozarządowe w dalszym ciągu nakładane są restrykcje prawne, ograniczające możliwości budowania stabilności finansowej, jednak wiele z nich radzi sobie z tą sytuacją, również poprzez nawiązywanie stałej współpracy z sektorem publicznym”<sup>34</sup>. Zatem formy wsparcia ze strony państwa pozostają istotne dla funkcjonowania organizacji.

Mając na uwadze powyższe, można wskazać za Craigiem Calhoun, że: „Znaczenie sfery publicznej zakorzenionej w społeczeństwie obywatelskim opiera się na trzech zasadniczych postulatach: pierwszym, że istnieją kwestie ważne dla ogółu obywateli i dla organizowania ich wspólnego życia; drugim, że przez dialog, debatę i kulturową kreatywność obywatele mogą odkrywać najbardziej optymalne sposoby podejścia do problemów o znaczeniu publicznym; i trzecim, że istnieje możliwość takiego tworzenia państwa oraz innych silnych organizacji, by służyły raczej wspólnym interesom zwykłych ludzi – sferze publicznej – aniżeli władzy państwowej jako takiej, czysto tradycjonalistycznym wartościom czy osobistym interesom rządzących oraz interesom elit”<sup>35</sup>. Przedstawione twierdzenia bez wątpienia oddają znaczenie społeczeństwa w życiu państwa, przy czym wszelkie te elementy pozostają ze sobą powiązane i znajdują odzwierciedlenie również w sferze przeciwdziałania przemocy domowej:

- bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią ważne elementy dla funkcjonowania państwa, co znajduje odzwierciedlenie już np. w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przemoc domowa stanowi zjawisko istotnie wkraczające w przedmiotowe

<sup>30</sup> <https://krakowcaritas.pl/placowki/specjalistyczny-osrodek-wsparcia-dla-ofiar-przemocy-w-rodzynie/> [dostęp: 27.09.2025].

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> W. Chróścik, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa prawna*, red. M. Pogoda, Warszawa 2025, s. 29.

<sup>33</sup> M. Oliński, *Bariery rozwoju organizacji pozarządowych*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2010, nr 24, s. 226-227.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 228.

<sup>35</sup> C. Calhoun, *Spoleczeństwo obywatelskie a sfera publiczna*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2011, t. 3(39), s. 9.

- obszary, jak również prawa i wolności indywidualne jednostki. Zatem pozostaje to kwestią istotną dla ogółu obywateli i organizowania wspólnego życia;
- dzięki współpracy między społeczeństwem a państwem istnieje możliwość wypracowania dodatkowych instrumentów pomocowych w obszarze zwalczania przemocy domowej;
  - bezpośrednio oddziaływanie na jednostkę, która doświadcza przemocy bądź jest oprawcą, stanowi oddziaływanie na zwykłych ludzi, a nie na interesy rządzących czy elit.

### Podsumowanie

Człowiek może działać społecznie, co stanowi przejaw jego natury i realizacji wewnętrznych potrzeb. Dzięki swobodzie odnośnie do podejmowania decyzji w zakresie partycypacji społecznej bądź również braku takiej woli przejawia się jednocześnie obszar wolności człowieka. Brak takich możliwości doprowadziłby do wykluczenia realizacji natury człowieka, a tym samym oddziaływania na godność jednostki.

Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej jest bardzo istotna. Równocześnie stanowi ona o realnej możliwości współdziałania przez społeczeństwo wraz z władzą publiczną dla dobra jednostki i samego społeczeństwa. Wskazanie bezpośrednio w treści ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej obowiązku współdziałania organizacji pozarządowych oraz organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego dodatkowo świadczy o istotnym znaczeniu czynnika społecznego dla osiągnięcia założeń ustawowych.

Można przyjąć, że dla przybliżenia planowanego skutku konieczne jest wprowadzenie do procesu zwalczania przemocy domowej właśnie podmiotów oddolnych, tj. społeczeństwa. Jednak, dla możliwości faktycznego zaangażowania podmiotów społecznych, ważne jest także występowanie odpowiednich instrumentów prawnych, które będą wspierały proces partycypacji. Chodzi w tym względzie zarówno o kwestie finansowe, jak również uprawnienia normatywne.

Zasadne jest zatem przyjęcie twierdzenia o normatywnym potwierdzeniu istotnej roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie przeciwdziałania przemocy domowej. Relacja między społeczeństwem obywatelskim a władzą publiczną na zasadzie współdziałania potwierdza kooperatywny charakter współdziałania<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> M.J. Szymankiewicz, *Model współpracy narzędziem kreowania przewagi kooperacyjnej w usługach publicznych i społecznych*, [w:] *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, red. P. Kuźbik, M.J. Szymankiewicz, Łódź 2014, s. 198.

## Literatura

- Bochenek M., *Znaczenie współpracy międzyorganizacyjnej w sektorze publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 341.
- Bykowska S., *Wspólnota obywateli w idei demokracji Alexisa de Tocqueville’a: Ameryka wzorem dla Europy*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2010, nr 7.
- Bzowska M., *Przemoc domowa a możliwość pomocy pokrzywdzonym*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2008, t. 4, z. 1.
- Calhoun C., *Spółczeństwo obywatelskie a sfera publiczna*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2011, t. 3(39).
- Chróścik W., [w:] *Spółczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa prawna*, red. M. Pogoda, Warszawa 2025.
- Groszkowska K., *Przemoc domowa i seksualna wobec kobiet w Polsce*, Instytut Prawa Ustrojowego, [https://ipu.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Przemoc-domowa-i-seksualna-wobec-kobiet-w-Polsce\\_Kamila-Groszkowska.pdf](https://ipu.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Przemoc-domowa-i-seksualna-wobec-kobiet-w-Polsce_Kamila-Groszkowska.pdf).
- Grupa Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa Polska*, Strasbourg 2021.
- Meisel-Dobrzański J., *Współpraca NGO z sektorem publicznym – sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 1(25), doi:10.4467/20843968ZP.14.007.2180.
- Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu, *Wystąpienie Pokontrolne I/23/001 – Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim*, LP.411.5.2.2023.
- Oliński M., *Bariery rozwoju organizacji pozarządowych*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2010, nr 24.
- Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, LXXIX, No. 3109.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Sowa K.Z., *Spółczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Państwo i Społczeństwo” 2008, nr 1.
- Spurek S., *Artykuł 9. Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2024.
- Szymakiewicz M.J., *Model współpracy narzędziem kreowania przewagi kooperacyjnej w usługach publicznych i społecznych*, [w:] *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, red. P. Kuźbik, M.J. Szymankiewicz, Łódź 2014.



**Piotr Kosmaty**

Prokurator Prokuratury Regionalnej w Krakowie

ORCID 0000-0002-7257-3014

p.koslex@vp.pl

## Prawnokarna ochrona symboli państwowych

**Słowa kluczowe:** symbole narodowe, konstytucja, Kodeks karny, Kodeks wykroczeń, hymn państwowy

**Streszczenie.** Celem artykułu jest przybliżenie prawnokarnej ochrony symboli państwowych, takich jak: godło, sztandar, chorągiew, bandera, flaga lub inny znak państwowy. Autor podkreśla, że ochrona tych symboli jest niezwykle istotna z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Godło, barwy narodowe czy Mazurek Dąbrowskiego od wieków wyrażały miłość do ojczyzny, łączyły wszystkich Polaków w kraju i za granicą oraz były wyrazem tożsamości, honoru, dumy i godności narodu. Z tego powodu powinny być prawnie chronione, otaczane czcią i szacunkiem. Symbolami państwowymi mogą się posługiwać wszyscy obywatele, dlatego autor opracowania przekonuje, że w przestrzeni prawnej doszło do ukształtowania się „konstytucyjnego prawa do posługiwania się symbolami państwowymi”, które podlega dualistycznej ochronie na podstawie przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu wykroczeń. W artykule zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym znieważenie hymnu państwowego może być penalizowane na podstawie art. 133 k.k., który prawnokarne wartościuje zachowania polegające na znieważaniu Narodu lub Rzeczypospolitej. Jednocześnie autor zwrócił uwagę, że najlepszym rozwiązaniem *de lege ferenda* byłoby uzupełnienie znamion przepisu art. 137 k.k. o hymn państwowy. Pozwoliłoby to na uniknięcie sporów doktrynalnych w zakresie możliwości stosowania *interpretatio extensiva* w przypadku znieważenia Mazurka Dąbrowskiego.

### Criminal law protection of State symbols

**Keywords:** national symbols, constitution, criminal code, code of offences, national anthem

**Summary.** The article is aimed at providing an overview of the criminal law protection of the State symbols such as the emblem, banner, standard, ensign, flag or other State signs. The author emphasizes that the protection of these symbols is extremely important for the interests of the Republic of Poland. For centuries, the emblem, national colors, or *Dabrowski's Mazurka* have expressed love for the homeland, united all Poles, both home and abroad, and conveyed the identity, honor, pride and dignity of the nation. For this reason, they should be legally protected, revered and respected. The State symbols can be used by all citizens, and therefore, the author hereof argues that in the legal space there has been formed a 'constitutional right to use the State symbols' which is subject to dualistic protection under the provisions of the Criminal Code and the Code of Offences. The article presents the view that insulting the national anthem can be penalized on the basis of Article 133 of the Criminal Code, which is in line with the criminal law that appraises behaviors insulting either the Nation or the Republic. At the same time, the author noted that the best *de lege ferenda* solution would be to supplement the features referred to in the provision of Article 137 of the Criminal Code with the national anthem. This would allow avoiding doctrinal disputes over the possibility of applying *interpretatio extensiva* in the case of insulting *Dabrowski's Mazurka*.

## 1. Konstytucyjny obowiązek ochrony godła, barw i hymnu Rzeczypospolitej Polskiej

W dzienniku „Rzeczpospolita” z 4 lutego 2020 r. w artykule zatytułowanym *Po wyborach prezydenckich zmieni się godło Polski*<sup>1</sup> ukazała się informacja, że resort kultury pracuje nad projektem nowelizacji ustawy o symbolach narodowych. Jak donosi gazeta, wśród zmian znajdują się m.in. całe złote nogi orła, a nie tylko szpony, prześwity w koronie i uczynienie skrzydeł lustrzanymi odbiciami. Ponadto Prezydent RP miałby otrzymać własną flagę, która byłaby wznoszona w miejscu przebywania głowy państwa. Również planowany jest retusz herbu, tak aby uwzględnić zalecenia ekspertów, których zdaniem obecny orzeł nie odpowiada wymaganiom heraldyki. Na kanwie tej informacji warto przypomnieć, że prawo karne stoi na straży interesów Rzeczypospolitej Polskiej związanych z poszanowaniem symboli polskich oraz obcych<sup>2</sup>. W systemie tej gałęzi prawa ustawodawca zaprojektował art. 137 Kodeksu karnego, który w § 1 stanowi, że kto publicznie znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwowy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Natomiast w myśl § 2 tego przepisu tej samej karze podlega ten, kto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza się wymienionych czynów w stosunku do znaków państwa obcego, wystawionych publicznie przez przedstawicielstwo tego państwa lub na zarządzenie polskiego organu władzy. Przepis art. 137 § 1 k.k. wypełnia konstytucyjny obowiązek ochrony godła, barwy i hymnu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 28 ust. 4 Konstytucji RP)<sup>3</sup>. Przywołany przepis ustawy zasadniczej dotyczący symboli państwowych reguluje materię mającą wyróżniać Polskę spośród innych państw. Symbole państwowe są wspólnym dobrem całego społeczeństwa i potwierdzają jego tożsamość. Kształt symboli państwowych nawiązujący do symboliki zwłaszcza II Rzeczypospolitej jest wyrazem „wdzięczności naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami...”, o czym ustrojodawca wspomina w preambule do Konstytucji RP. Ta praca, a zwłaszcza walka, odbywała się pod tymi samymi symbolami<sup>4</sup>. W okresie międzywojennym ochrona symboli państwowych nie była przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Zagadnienia związane z symboliką Rzeczypospolitej regulowane były w ustawie z 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej

<sup>1</sup> <https://www.rp.pl/polityka/art9057531-po-wyborach-prezydenckich-zmieni-sie-godlo-polski> [dostęp: 15.02.2025].

<sup>2</sup> P. Kosmaty, *Na straży narodowej dumy*, „Rzeczpospolita. Sąd i Prokuratura” z 18.03.2020, nr 65 (11611).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki i M. Zubik, t. 1, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe 2016, komentarz do art. 28.

Polskiej<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 1 tego aktu prawnego przyjęte rozwiązania miały obowiązywać tymczasowo, „dopóki Konstytucja nie określi godeł, barw państwowych, jak i tytułów urzędowych i instytucji państwowych [...]”. Po uchwaleniu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>6</sup> materii uregulowanej w obecnym art. 28 Konstytucji RP odpowiadał art. 89. Należy zwrócić uwagę, że w Konstytucji PRL problematyka ochrony symboli państwa polskiego została uregulowana praktycznie na końcu tego aktu prawnego, a orzeł został pozbawiony korony. Niewątpliwie była to demonstracja dążenia do zerwania ciągłości państwowości polskiej. Niejako w opozycji do tego zabiegu legislacyjnego komentowany art. 28 znajduje się w rozdziale I Konstytucji RP, co świadczy jednoznacznie, że ochrona prawna symboliki państwowej składa się na fundament bytu i funkcjonowania państwa polskiego. Prawo posługiwania się symbolami państwowymi przysługuje wszystkim obywatelom polskim, podczas gdy na organach władzy publicznej spoczywa taki obowiązek. Warto przypomnieć, że zakres regulacji konstytucyjnej w odniesieniu do symboli państwowych jest różnie traktowany w innych krajach. W art. 2 konstytucji francuskiej znalazła się, obok symboli, także dewiza tego państwa. Art. 12 włoskiej ustawy zasadniczej reguluje jedynie materię flagi państwowej, a art. 12 konstytucji Rumunii ustala również dzień święta narodowego<sup>7</sup>.

## 2. Dobro chronione

Przepis art. 137 k.k. roztacza ochronę nad interesami Rzeczypospolitej Polskiej, które związane są nieodłącznie z poszanowaniem symboli państwowych. Ukształtowane w świadomości wielu pokoleń Polaków symbole narodowe w postaci białego orła w koronie, biało-czerwonych barw i Mazurka Dąbrowskiego od wieków stanowiły wyraz miłości do ojczyzny oraz dążenie do wolności<sup>8</sup>. Symbole te łączyły i łączą Polaków w kraju i poza jego granicami. Są wyrazem tożsamości, honoru, dumy i godności narodu polskiego. Nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, że okazywanie szacunku oficjalnym symbolom państwa polskiego jest niezbędne dla jego żywotnych interesów. Komentowany przepis chroni także uczucia osób okazujących szacunek znakom symbolizującym polską organizację państwową. W wyroku z 4 lipca 2013 r.<sup>9</sup> Sąd Apelacyjny w Szczecinie dokonał trafnej wykładni dobra chronionego przez art. 137 k.k., stwierdzając, że „wartością w ramach systemu reguł moralnych, w szczególności polskiego społeczeństwa, są symbole narodowe,

<sup>5</sup> Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 69, poz. 416.

<sup>6</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33 poz. 232.

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*

<sup>8</sup> J. Wrona, *Symbole państwowe i narodowe Polski w czasach najnowszych*, „Studia Historyczne” 2008, nr 3-4, s. 343-353.

<sup>9</sup> Wyrok SA w Szczecinie z 4.07.2013 r., II AKa 114/13, LEX nr 1350423.

stanowiące niejako wyraz tożsamości narodowej oraz historii narodu, oraz związane z nimi szacunek i cześć im oddawana, które stanowią nie tylko obowiązek, ale i prawo każdego obywatela. Są one wspólnym dobrem społeczeństwa jako całości, niejako odpowiednikiem dóbr osobistych jednostki na szczeblu zbiorowości. Wobec wagi wskazanych wyżej wartości ustawodawca w art. 137 § 1 k.k. przydał ochronę interesom RP związanym z poszanowaniem symboli państwowych, chroniąc jednocześnie uczucia osób żywiących szacunek dla tych znaków”. Podobne stanowisko prezentowane jest także w doktrynie<sup>10</sup>. Komentowany przepis zapewnia również ochronę stosunkom międzynarodowym Rzeczypospolitej w zakresie, w jakim roztacza ochronę nad symbolami państw obcych<sup>11</sup>. Przepis art. 137 k.k. nie poddaje prawnokarnemu wartościowaniu zachowań, z istoty których wynika, że nie są wyrazem pogardy i lekceważenia wobec symboli państwowych. Podobnie uważa Konrad Lipiński, zdaniem którego z kategorii czynów kryminalizowanych przez art. 137 k.k. należy wykluczyć takie zachowania, które nie są wymierzone w powagę symboli państwowych i nie stanowią okazania im braku szacunku, polegające np. na usunięciu flagi państwowej z urzędu i umieszczeniu jej we własnym domu lub wykorzystaniu jej podczas wydarzenia sportowego. Podobnie ocenić należy umieszczanie na fladze napisów i podpisów<sup>12</sup>. W Komentarzu do art. 153 Kodeksu karnego z 1932 r. Leon Peiper pisał: „Działanie przestępne polega na znieważeniu, natomiast uszkodzenie lub usunięcie w tem zestawieniu, w jakim użyto tych określeń w art. 112, każe domniemywać się szczególnej złośliwości ze strony sprawcy”<sup>13</sup>. Zdaniem Magdaleny Budyn-Kulik za nietrafne należy uznać określenie jako przedmiotu ochrony art. 137 k.k. – ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. Wydaje się, że zaprezentowana krytyka jest zbyt daleko idąca. Należy bowiem uznać, że kult dla symboli narodowych dający poczucie dumy i godności obywatelom określonej zbiorowości ludzkiej zorganizowanej w formie państwa służy jego spistości i niezakłóconemu rozwojowi. W postanowieniu z 29 października 2008 r. SA w Katowicach stwierdził: „Przepis art. 137 § 1 k.k. przydaje ochronę interesom RP związanym z poszanowaniem symboli państwowych, chroniąc jednocześnie uczucia osób żywiących szacunek

<sup>10</sup> A. Kilińska-Pękacz, *Prawnokarna ochrona symboli państwowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4, s. 42 i n.

<sup>11</sup> P. Kardas, [w:] *Kodeks karny, Część szczególna*, red. W. Wróbel, A. Zoll, t. 2, Warszawa 2017, s. 199.

<sup>12</sup> K. Lipiński, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, s. 155.

<sup>13</sup> L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach i przepisów wprowadzających wraz z niektórymi ustawami dodatkowymi i wzorami orzeczeń do prawa o wykroczeniach*, Kraków 1933, s. 435.

<sup>14</sup> M. Budyn-Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.

dla tych znaków<sup>15</sup>. Artykuł 137 § 1 k.k. chroni interesy Rzeczypospolitej Polskiej związane z poszanowaniem symboli państwowych, stanowiących wyraz tożsamości i jedności państwa<sup>16</sup>. Krzysztof Wiak również podkreśla aspekt ochrony interesów RP w kontekście poszanowania symboli polskich i obcych<sup>17</sup>. Należy się zgodzić z poglądem, że rodzajowym przedmiotem ochrony art. 137 § 1 i 2 k.k. jest Rzeczypospolita Polska w szerokim tego słowa znaczeniu, jak również jej interesy. O tym bowiem, co jest rodzajowym przedmiotem ochrony, przesądza umiejscowienie przepisu w danym rozdziale k.k., a analizowany artykuł zamieszczony jest w rozdziale XVII tego aktu prawnego, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast indywidualnym przedmiotem ochrony są tu poszczególne symbole państwowe – zarówno naszego kraju, jak i państw obcych. Są nimi także uczucia osób przywiązujących wagę do takich symboli<sup>18</sup>.

### 3. Katalog chronionych polskich znaków i symboli – przedmioty czynności wykonawczej

Katalog chronionych prawnie znaków i symboli, jak również zasady postępowania z nimi określają przepisy różnych aktów prawnych. Przede wszystkim kwestię tę reguluje przepis art. 28 Konstytucji RP, który stanowi w ust. 1, że „Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu”, w ust. 2, że „Barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory biały i czerwony”, w ust. 3, że „Hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego”. Mocą ust. 5 ustrojodawca postanawia, że szczegóły dotyczące godła, barw i hymnu określi ustawa. Komentowana norma konstytucyjna w sposób syntetyczny reguluje symbole państwa polskiego, których zadaniem jest odróżnienie Polski od innych państw i podkreślenie jej tożsamości. Istnienie konstytucyjnej podstawy dotyczącej funkcjonowania symboli państwowych może uzasadniać założenie o istnieniu w przestrzeni prawnej konstytucyjnego prawa obywateli do posługiwania się nimi. Należy bowiem pamiętać, że posługiwanie tymi symbolami nie zostało zastrzeżone tylko do podmiotów publicznych czy organów władzy<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych<sup>20</sup>, otaczanie czcią i szacunkiem symboli państwowych

<sup>15</sup> Postanowienie SA w Katowicach z 29.10.2008 r., II AKz 777/08, LEX nr 477769.

<sup>16</sup> N. Kłaczyńska, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, LEX/el. 2014.

<sup>17</sup> *Kodeks karny. Komentarz*, red. F. Cieply et al., Warszawa 2012, s. 727.

<sup>18</sup> A. Kilińska-Pękacz, *Prawnokarna ochrona symboli państwowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4, s. 42-54.

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*

<sup>20</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pieczęciach państwowych, Dz.U. Nr 7, poz. 18 ze zm.

jest prawem i obowiązkiem każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 16 ustawy symbole Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być umieszczane na przedmiotach przeznaczonych do obrotu handlowego, chyba że dokonuje się tego w formie stylizowanej lub artystycznie przetworzonej. Godło Rzeczypospolitej Polskiej umieszcza się na stroju reprezentacji kraju, na stroju reprezentacji olimpijskiej oraz na stroju reprezentacji paraolimpijskiej, na zasadach określonych w ustawie z 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>21</sup>. Legalne definicje symboli państwowych zawarte w odpowiednich przepisach z perspektywy analizowanej normy prawnej mają znaczenie orientacyjne, co oznacza, że sprawca popełni przestępstwo również, wtedy gdy jego zachowanie będzie skierowane przeciwko przedmiotowi nieodpowiadającemu dokładnie kryteriom definicyjnym, ale symbolizującemu w sposób dostatecznie wyraźny państwo polskie lub obce i mającemu charakter znaku państwowego. W takim wypadku czynność sprawcza skierowana będzie przeciwko przedmiotowi określanemu jako inny znak państwowy. Wymieniony w znamionach normy zakodowanej w art. 137 § 1 k.k. „inny znak państwowy” dotyczy innych uznanych urzędowo symboli stanowiących znak państwa polskiego, np. symbol Polski Walczącej. Znaki, o których mowa, muszą być znakami państwowymi. Oznacza to, że na podstawie art. 137 § 1 i 2 k.k. nie podlegają ochronie flagi i inne atrybuty różnego rodzaju organizacji międzynarodowych lub ponadnarodowych, w tym Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

#### 4. Znamiona określające czynność wykonawczą

W komentowanym art. 137 k.k. ustawodawca dokonał penalizacji zachowań polegających na publicznym znieważaniu, niszczeniu, uszkodzeniu lub usuwaniu godła, sztandaru, chorągwi, bandery, flagi lub innego znaku państwowego. Odnosząc się do formy sprawczej, jaką jest znieważenie, w pierwszej kolejności warto przytoczyć wyrok SN z 2 lipca 2013 r., w którym znalazła się m.in. następująca konstatacja: „[...] unurzanie czegokolwiek (kogokolwiek) w odchodach, nawet gdy ma to symboliczny charakter (w wyniku użycia imitacji psiej kupy), jest upokarzające, dewaluujące dla zanurzanego obiektu (osoby). Zachowanie takie deprecjonuje wartość (cześć, godność) «unurzanego» przedmiotu lub osoby. Nie można zatem uznać, że wetknięcie miniaturki flagi państwowej w imitację psich odchodów miało charakter satyrycznie przesadzonego komentarza do zjawisk społecznych lub politycznych negatywnie ocenianych przez autora audycji, jego gości, czy sa-

<sup>21</sup> Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. z 2023 r. poz. 2048.

<sup>22</sup> S. Hoc, *O prawnokarnej ochronie przedstawicieli państw obcych oraz ich symboli państwowych*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 26.

me go nadawcy”<sup>23</sup>. Należy w pełni podzielić stanowisko sądu w kwestii ustalenia, że w opisanej sytuacji doszło do zachowań noszących cechy znieważenia. Przepis art. 137 § 1 i § 2 k.k. kryminalizuje tylko takie zachowania, których intencją jest znieważenie objętych ochroną prawną symboli państwowych. Pogląd ten znajduje również aprobatę w orzecznictwie, czego przykładem jest cyt. powyżej postanowienie SA w Katowicach, które interpretuje znieważenie jako działanie intencjonalne, mające na celu wyrażenie lekceważenia dla polskich symboli państwowych. Sąd słusznie uznał, że znieważenie to zachowanie, które według zdeterminowanych kulturowo i powszechnie przyjętych ocen społecznych stanowi wyraz pogardy, ośmieszenia czy uwłaczania wskazanej w art. 137 § 1 k.k. symbolice państwowej, dyskredytujące w zamierzeniu sprawcy określone wartości związane z trwałością państwa jako pewnej organizacji. Przykładowo do takich zachowań zaliczyć należy szydzenie, podeptanie czy też oplucie flagi państwowej. Skoro zatem oskarżeni, śpiewając w stanie nietrzeźwości „Polska. Biało-Czerwoni” dawali wyraz utożsamiania się z państwem polskim, to mimo krytycznej oceny ich zachowania, nie można uznać, że jednocześnie ich intencją było znieważenie polskich barw narodowych, nawet wtedy gdy upuszczali na ziemię polską flagę bądź też ciągnęli ją po ziemi. Brak jest bowiem niebudzących wątpliwości podstaw do przyjęcia, że w takiej formie chcieli oni wyrazić pogardę dla flagi państwowej oraz że to stanowiło motywację ich działania<sup>24</sup>. Zdjęcie flagi państwowej z obcego budynku i umieszczenie jej na własnym dla zaoszczędzenia wydatku czy kradzież sztandaru, flagi bądź bandery z zamiarem ich sprzedaży (np. z muzeum oręża polskiego) nie wyczerpują znamion przestępstwa z art. 137 k.k.<sup>25</sup> Jakakolwiek demonstracja lekceważenia przedmiotu będzie znieważeniem<sup>26</sup>. Znieważeniem może być obrzucenie, oblanie, oplucie i inne czynności zawierające w sobie intencjonalny ładunek tożsamy ze zniewagą słowem lub rysunkiem<sup>27</sup>. Przez znieważenie rozumieć należy wyszydzenie, ośmieszenie lub okazanie pogardy, będące czymś więcej niż lekceważenie lub brak wykazania oczekiwanego szacunku. Nie jest możliwe znieważenie przez zaniechanie, polegające np. na braku podniesienia flagi lub biernej akceptacji zachowań innych osób. Znieważenie znaków państwowych, o których mowa w art. 137 k.k., może natomiast polegać na ich szarganiu, brudzeniu, oblewaniu różnymi substancjami, deptaniu, opluwaniu, ale też określaniu w sposób wybitnie ubliżający<sup>28</sup>. Znieważenie jest znamieniem o charakterze ocennym, jego napełnienie

<sup>23</sup> Wyrok SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12, LEX nr 1541164.

<sup>24</sup> Postanowienie SA w Katowicach z 29.10.2008 r., II AKz 777/08, LEX nr 477769.

<sup>25</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 212.

<sup>26</sup> O. Górniok *et al.*, *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 2002/2003, s. 78.

<sup>27</sup> M. Budyn-Kulik *et al.*, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–221*, Warszawa 2014, s. 123.

<sup>28</sup> K. Lipiński, *op. cit.*, s. 156.

treścią zaś wiązać się powinno z odwołaniem do aktualnie obowiązujących wzorców kulturowych. Pomocne w tym zakresie może okazać się odwołanie do kryterium wzorca osobowego w postaci rozsądnego człowieka<sup>29</sup>. Znamię „niszczy” oznacza czynienie czegoś niezdatnym do wykorzystania, bezużytecznym. W przypadku zniszczenia dochodzi do sytuacji nieodwracalnej, oznaczającej unicestwienie jakiegoś przedmiotu, pozbawienie go cech użytkowych oraz braku możliwości przywrócenia do stanu pierwotnego, np. spalenie flagi państwowej czy rozbicie godła. Z kolei „uszkadza” to czynić coś bezużytecznym częściowo w sposób odwracalny. W przypadku uszkodzenia jakiegoś przedmiotu istnieje możliwość korzystania z niego, chociaż w sposób znacznie utrudniony. Najczęściej będzie można korzystać z takiego przedmiotu po dokonaniu stosownych zabiegów naprawczych lub rekonstrukcyjnych, np. zeszytce rozdartej flagi lub przytwierdzenie znaku korony do orła na uszkodzonym godle. W wyroku z 17 maja 2017 r. SN stwierdził: „Inny charakter ma zniszczenie, a inny uszkodzenie rzeczy, z którym to rozróżnieniem wiąże się inna (mniej lub bardziej) negatywna ocena społeczna. Zniszczenie to unicestwienie rzeczy lub istotne naruszenie jej substancji, które uniemożliwia wykorzystywanie jej zgodnie z posiadanymi pierwotnie właściwościami i przeznaczeniem. Natomiast uszkodzenie to częściowe zniszczenie, spowodowanie powstania defektu (nawet niewielkiego), zepsucie itp.”<sup>30</sup>. Znamiona niszczenia lub uszkodzania należy rozumieć dokładnie tak samo jak w przypadku art. 288 § 1 k.k. Całkowicie zrozumiałe w tym kontekście jest pominięcie czynności „czynienia niezdatnym do użytku”, bowiem „użytek” znaków państwowych polega na odgrywaniu przez nie roli symbolicznej, która zostaje zniweczona przez ich zniszczenie lub uszkodzenie<sup>31</sup>. W przypadku zniszczenia i uszkodzenia czyn zabroniony stypizowany w art. 137 § 1 i 2 k.k. może być popełniony także przez zaniechanie, jeżeli na sprawcy ciążył szczególny prawny obowiązek niedopuszczenia do zniszczenia lub uszkodzenia przedmiotu – art. 2 k.k. W wyroku z 16 grudnia 2020 r. SN stwierdził, że: „przestępstwo określone w art. 288 § 1 k.k. w zakresie, w jakim przybiera postać sprawczą zaniechania, obejmująca przypadki, gdy na sprawcy niepodejmującym określonych działań ciąży prawny obowiązek zapobiegania uszkodzeniu, zniszczeniu lub uczynieniu niezdatnym do użytku rzeczy, przekształca się – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 2 k.k. – w przestępstwo indywidualne (niewłaściwe); może być ono popełnione jedynie przez osobę będącą tzw. gwarantem nienastąpienia skutku znamionującego to przestępstwo”<sup>32</sup>. Znamię „usuwa” w świetle art. 137 k.k. interpretowane powinno być jako zabranie określonego symbolu państwowego z miejsca,

<sup>29</sup> M. Rodzynekiewicz, *Modelowanie pojęć w prawie karnym*, Kraków 1998, s. 87 i n.

<sup>30</sup> Wyrok SN z 17.05.2017, IV KK 145/17 r., LEX nr 2294408.

<sup>31</sup> K. Lipiński, *op. cit.*, s. 156.

<sup>32</sup> Wyrok SN z 16.12.2020 r., I CSK 787/18, LEX nr 3103850.

w którym był wystawiony, w inne miejsce, np. sprawca zabiera go do domu, gdyż kolekcjonuje symbole państwowe różnych państw. Jeżeli jednak sprawca zabierze np. flagę państwową, która wystawiona była przed urzędem miasta i wykorzysta ją, dopingując polską reprezentację, nie dopuści się przestępstwa w postaci usunięcia symbolu państwowego. W takim wypadku bowiem, usunięcie symbolu nie stanowi przejawu braku szacunku i nie jest powiązane z atakiem na niego (na wartości, które reprezentuje). „Usunąć – usuwać” zgodnie z potocznym znaczeniem oznacza: zabrać coś skądś, sprawić, że coś przestaje istnieć<sup>33</sup>.

## 5. Publiczne działanie sprawcy przestępstwa

Warunkiem *sine qua non* karalności zachowań stypizowanych w przepisie art. 137 § 1 k.k. jest publiczne działanie sprawcy skierowane przeciwko przedmiotom czynności wykonawczej. Sprawca musi działać w miejscu ogólnodostępnym lub w sposób widoczny dla nieograniczonej lub większej liczby osób<sup>34</sup>. W przypadku tego przestępstwa (§ 1) nie ma znaczenia, kto wystawił symbole państwowe. Natomiast w przypadku przestępstwa określonego w § 2 art. 137 k.k. symbol musi być wystawiony na zarządzenie polskiego organu władzy lub przez przedstawicielstwo państwa obcego, ambasadę lub konsulat. Dla bytu przestępstwa nie ma znaczenia, czy sprawca działał publicznie. Wystawić publicznie oznacza umieścić w miejscu publicznym, tak aby nieograniczona liczba osób mogła zapoznać się z symbolami. Należy podkreślić, że popełnienie czynu w miejscu publicznym nie przesądza ze swej istoty o publicznym charakterze znieważenia czy uszkodzenia symbolu państwowego. Z kolei znieważenie w miejscu niebędącym miejscem publicznym nie wyklucza publicznego zachowania sprawcy, np. znieważenie symbolu w studiu telewizyjnym, radiowym czy w udzielonym wywiadzie prasowym. Podzielić należy stanowisko, zgodnie z którym warunek „publiczności” nie będzie spełniony w przypadku wpisu na portalu społecznościowym, o ile dostępny jest on wyłącznie dla zamkniętego kręgu znajomych osoby dopuszczającej się znieważenia<sup>35</sup>. Warunek działania określanego jako „publiczne” powoduje, że dopuszczenie się jednej z form zachowania opisanych w art. 137 § 1 k.k. „niepublicznie” nie doprowadzi do skutecznej realizacji znamion komentowanego typu czynu zabronionego. Słusznie Piotr Kardas podkreśla, że art. 137 § 1 k.k. nie zawiera znamienia „wystawione publicznie”, które zastąpione zostało znamieniem „publiczne”. Wydaje się, że zmiana ta oznacza rozszerzenie zakresu kryminalizacji na takie zachowania, które stanowią publiczne znieważenie, zniszczenie lub uszkodzenie symboli państwowych,

<sup>33</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki> [dostęp: 19.02.2025].

<sup>34</sup> R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 258.

<sup>35</sup> K. Lipiński, *op. cit.*, s. 139.

które nie zostały przez nikogo wystawione, lecz które sprawca np. przyniósł ze sobą<sup>36</sup>. Warunek „publiczności” spełnia sama możliwość dostrzeżenia przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób zachowania sprawcy ze względu na miejsce jego podjęcia, sposób lub okoliczności. Nie jest natomiast konieczne, aby w konkretnym przypadku zachowanie się sprawcy było dostrzeżone rzeczywiście przez większą liczbę osób<sup>37</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że nie jest zachowaniem publicznym np. przekazywanie określonych treści szeptem czy wysłanie listu do osoby ściśle określonej. Spełnia natomiast warunek działania publicznego zachowanie polegające na rozesłaniu listów do osób nieznanomych na adresy zaczerpnięte np. z książki telefonicznej<sup>38</sup>.

## 6. Strona podmiotowa przestępstw z art. 137 k.k.

Oba przestępstwa stypizowane w treści przepisu art. 137 k.k. muszą być popełnione umyślnie. Po stronie sprawcy musi występować świadomość tego, że atakując znak lub symbol państwowy, godzi w Rzeczpospolitą Polską lub inne państwo. Zachowanie sprawcy dokonującego znieważenia znaków państwowych musi się charakteryzować konkretnym celem, nie ma on dążyć do wyrządzenia np. szkody materialnej w postaci kradzieży flagi, lecz jego intencją jest jej znieważenie<sup>39</sup>. Słusznie twierdzi Natalia Kłaczyńska, że może zdarzyć się tak, iż pewne zachowania osób oceniane na podstawie kryteriów przedmiotowych mogą być utożsamiane z brakiem szacunku wobec symboli państwowych, ale nie będą one stanowiły przestępstwa ich znieważenia, ponieważ na płaszczyźnie podmiotowej brakuje takiego zamiaru<sup>40</sup>. W odniesieniu do czynności sprawczych polegających na niszczeniu, uszkodzaniu lub usuwaniu umyślność może się przejawiać zarówno w formie zamiaru bezpośredniego, jak i zamiaru wynikowego. W przypadku typu czynu zabronionego, stypizowanego w art. 137 § 2 k.k., wykazać należy, że sprawca miał świadomość, że jego zachowanie wymierzone jest przeciwko znakowi państwowemu państwa obcego. W przypadku znieważenia symboli państwowych umyślność w działaniu sprawcy może przejawiać się tylko w formie zamiaru bezpośredniego. Mamy w tym wypadku do czynienia z intencjonalnym charakterem znamienia określającego czynność wykonawczą. Stanowisko takie zajął również SA w Katowicach w przywołanym powyżej postanowieniu z 29 października 2008 r., który stwierdził, iż: „nie budzi wątpliwości, że każdy obywatel RP ma nie tylko prawo, ale i obowiązek

<sup>36</sup> P. Kardas, *op. cit.*, s. 201.

<sup>37</sup> Wyrok SA we Wrocławiu z 27.09.2018 r., II AKa 155/18, LEX nr 2583360.

<sup>38</sup> R. Góral, *op. cit.*, s. 203.

<sup>39</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 354.

<sup>40</sup> N. Kłaczyńska, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 104-105.

czcić symbole państwowe, co do których zaliczyć należy także barwy narodowe, ujęte we fladze, a co za tym idzie przepis art. 137 § 1 k.k. przydaje ochronę interesom RP związanym z poszanowaniem symboli państwowych, chroniąc jednocześnie uczucia osób żywiących szacunek dla tych znaków. Jednocześnie zwrócić też należy uwagę i na to, że zaniechanie powyższemu obowiązkowi nie jest równoznaczne z realizacją znamienia znieważenia, w szczególności w sytuacji, kiedy stanowi ono wyraz lekkomyślności. W doktrynie przedmiot znieważenie traktowane jest jako działanie intencjonalne, mające na celu wyrażenie lekceważenia dla polskich symboli państwowych<sup>41</sup>. W piśmiennictwie prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym przyjmuje się istnienie zamiaru bezpośredniego do wszystkich znamion czynnościowych opisanych w art. 137 k.k.<sup>42</sup> Przepięstwo określone w art. 137 k.k. ma charakter powszechny, co oznacza, że jego sprawcą może być każda osoba zdalna do ponoszenia odpowiedzialności karnej. Komentowane przestęstwo w części, w jakiej penalizuje zachowania polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub usuwaniu znaków państwowych, ma charakter materialny (skutkowy). Będzie popełnione dopiero wówczas, gdy dojdzie do realizacji znamienia w postaci zniszczenia, uszkodzenia lub usunięcia określonego symbolu państwowego. W przypadku zachowania polegającego na znieważeniu symbolu państwowego przestęstwo ma charakter formalny, gdyż do realizacji jego znamion nie jest konieczne wystąpienie jakiegokolwiek skutku.

## 7. Zagrozenie

Przestęstwa z art. 137 § 1 i 2 k.k. są występami zagrożonymi grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Wskazane występkę ścigane są z oskarżenia publicznego. Do znamion tych czynów zabronionych nie należy szkoda majątkowa, jak również nie jest konieczne, aby przedmiot czynności wykonawczej był dla sprawcy cudzy. Nie ma przeszkód, żeby w okolicznościach konkretnego przypadku przyjąć kumulatywną kwalifikację z art. 137 k.k. z art. 278 lub 288 k.k. W przypadku art. 288 § 1 k.k. uszkodzenie, zniszczenie bądź usunięcie znaku państwowego musiałoby dotyczyć przedmiotu, którego wartość majątkowa przekroczyłaby 800 zł. Możliwy jest także zbieg kumulatywny pomiędzy komentowanym przepisem a przepisem typizującym znieważenie pomnika lub innego miejsca publicznego urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby (art. 261 k.k.). Jeżeli zachowanie sprawcy znieważa równocześnie jeden z symboli narodowych i konkretną osobę, należy zastosować kumulatywną kwalifikację czynu z art. 137 k.k. i 216 k.k. W przypadku zaś, gdy zamach

<sup>41</sup> II AKz 777/08.

<sup>42</sup> I. Zgoliński, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2018, s. 712.

skierowany przeciwko symbolom narodowym będzie połączony ze złośliwym przeszkadzaniem publicznemu wykonywaniu aktu religijnego lub ze złośliwym przeszkadzaniem pogrzebowi, uroczystościom lub obrzędowi żałobnym, możliwy jest zbieg przepisów art. 137 k.k. i 195 k.k. W przypadku występku z art. 137 k.k. dopuszczalne jest zastosowanie instytucji warunkowego umorzenia postępowania oraz odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 59 k.k. W wypadku odstąpienia od wymierzenia kary sąd może orzec świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 k.k. na określony cel społeczny. Możliwe jest także zastosowanie koniunkcji kar, o której mowa w art. 37b k.k.

## 8. Prawnokarna ochrona hymnu państwowego

Pieśń Legionów Polskich we Włoszech, nosząca później tytuł *Mazurek Dąbrowskiego*, powstała w połowie lipca 1797 r. w miejscowości Reggio nell'Emilia niedaleko Bolonii. Pomimo że Mazurek Dąbrowskiego od dawna traktowany był jako hymn narodowy, to prawny proces uznawania go za hymn państwowy trwał dość długo. Konstytucja marcowa<sup>43</sup> nie odnosiła się do problematyki hymnu państwowego. *Mazurek Dąbrowskiego* po raz pierwszy został określony jako polski hymn narodowy w rozkazy ministra spraw wojskowych z 2 listopada 1921 r. dotyczącym wykonywania hymnu narodowego podczas uroczystości wojskowych<sup>44</sup>. Rangę konstytucyjną *Mazurek Dąbrowskiego* uzyskał dopiero przy okazji nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 r., kiedy w art. 89 dodano ust. 3, na mocy którego stał się on hymnem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>45</sup>. Obecna ustawa zasadnicza kwestię hymnu państwowego uregulowała w art. 28 ust. 3, który stanowi, że „Hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego”. Umieszczenie art. 28 w rozdziale I Konstytucji RP powoduje, że wymóg ustanowienia i egzekwowania ochrony prawnej symboliki państwowej nabiera zasadniczego znaczenia<sup>46</sup>. Kodeks karny z 1932 r. nie regulował kwestii prawnokarnej ochrony hymnu państwowego. Art. 153 k.k. z 1932 r., ustanawiając prawnokarne ochronę symboli państwowych, odnośnie do hymnu milczał. Hymn państwowy chroniony był jedynie na podstawie art. 18 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach<sup>47</sup>. Praktykę taką potwierdził SN w wyroku z 3 listopada

<sup>43</sup> Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

<sup>44</sup> D. Szeleszczuk, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4(159), s. 151.

<sup>45</sup> Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.

<sup>46</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 28 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r. Prawo o wykroczeniach, Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.

1936 r.<sup>48</sup> W obecnie obowiązującej przestrzeni prawnej występuje dualizm w zakresie prawnokarnej ochrony symboli państwowych. Zgodnie z przepisem art. 137 § 1 k.k. ochronie podlega: godło, sztandar, chorągiew, bandera, flaga lub inny znak państwowy. Próżno w znamionach tego typu czynu zabronionego szukać hymnu państwowego. Hymn Rzeczypospolitej Polskiej *expressis verbis* znalazł się w treści przepisu art. 49 § 2 Kodeksu wykroczeń<sup>49</sup>, który stanowi, że „kto narusza przepisy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze aresztu albo grzywny”. Zestawiając ze sobą wskazane regulacje, tworzące *sensu largo* prawno-karną ochronę symboli państwowych, niewątpliwie zaskakiwać może fakt braku jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych ochrony *Mazurka Dąbrowskiego* na poziomie kwantyfikacji przestępstwa. Niebudząca wątpliwości wykładniczych ochrona polskiego hymnu państwowego odbywa się li tylko na podstawie Kodeksu wykroczeń. Powyższy stan prawny jest przyczyną powstania wielu stanowisk w doktrynie odnośnie skuteczności prawnokarnej ochrony Hymnu Rzeczypospolitej Polskiej. Według Andrzeja Marka penalizacja zachowania polegającego na znieważeniu hymnu państwowego jest możliwa na podstawie art. 133 k.k. przewidującego odpowiedzialność karną za znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej<sup>50</sup>. Podobne stanowisko prezentuje Krzysztof Wiak<sup>51</sup>. Z kolei inni autorzy, próbując konwalidować niedopatrzenie ustawodawcy i powołując się na treść art. 1 ust. 1 ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych, uważają, że *Mazurek Dąbrowskiego* jest „innym znakiem państwowym” i z tej przyczyny korzysta z ochrony art. 137 § 1 *in fine* k.k.<sup>52</sup> Oba prezentowane stanowiska krytyce poddaje Damian Szeleszczuk, który przekonuje, że w obecnym stanie prawnym jedyną podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za znieważenie hymnu są przepisy Kodeksu wykroczeń (art. 49 § 2)<sup>53</sup>. Powołując się na dorobek doktryny i semiotykę, stwierdza, że „Znak” ma postać materialną, co powoduje, że hymn państwowy ze względu na swój niematerialny charakter nie stanowi znaku państwowego w rozumieniu art. 137 § 1 i 2 k.k. i dlatego nie może korzystać z ochrony tego przepisu. Odnośnie do możliwości przyjęcia kwalifikacji prawnej z art. 133 k.k., celem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawcy znieważenia hymnu państwowego, D. Szeleszczuk,

<sup>48</sup> Wyrok SN z 3.11.1936 r., sygn. akt III KK 1557/36, OSN(K) 1937/5/13, LEX/el.

<sup>49</sup> Kodeks wykroczeń z 20 maja 1971 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.

<sup>50</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 354.

<sup>51</sup> K. Wiak, *Komentarz do art. 137*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2018, s. 817.

<sup>52</sup> J. Kulesza, *Komentarz do art. 137*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1, *Komentarz do art. 117-221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, s. 158; M. Budyn-Kulik, *Komentarz do art. 49 Kw*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, Legalis/el.

<sup>53</sup> D. Szeleszczuk, *op. cit.*, s. 156 i n.

powołując się na pogląd Agnieszki Kilińskiej-Pękacz<sup>54</sup>, uważa, że przepis art. 133 k.k. chroni godność narodu i państwa polskiego, a więc inne dobra niż hymn jako taki. Nie każde zachowanie, którego istotą jest nieprawidłowe wykonanie hymnu, wykorzystanie jego słów lub melodii albo obu jednocześnie, znieważa naród lub Rzeczpospolitą. Odmierna interpretacja musi być potraktowana jako *interpretatio extensiva*. W konsekwencji zdaniem D. Szeleszczuka należy przyjąć, że hymn państwowy chroniony jest jedynie na podstawie art. 49 § 2 k.w., co trudno uznać za ochronę wystarczającą. Pogląd D. Szeleszczuka uznający, że wykorzystanie znamienia „inny znak państwowy” do penalizacji znieważenia hymnu państwowego jest niedopuszczalne, należy zaakceptować. Natomiast w kwestii niedopuszczalności zakwalifikowania zachowań polegających na znieważaniu hymnu państwowego na podstawie art. 133 k.k. nie jest do końca słuszny. Sam autor twierdzi, że nie każde nieprawidłowe wykonanie hymnu znieważa naród lub Rzeczpospolitą. Z tego można wnioskować, że mogą być jednak takie wykonania (szydercze, obelżywe, prześmiewcze itp.) hymnu państwowego, które jednoznacznie będą znieważać naród lub Rzeczpospolitą. Skoro *Mazurek Dąbrowskiego* od wieków wyraża miłość do ojczyzny oraz dążenie do wolności, łączy wszystkich Polaków w kraju i za granicą oraz jest wyrazem tożsamości, honoru, dumy i godności narodu, to jego wykonanie w sposób znieważający bezpośrednio atakuje naród oraz Rzeczpospolitą Polską. Wydaje się zatem, że zachowania takie można prawnokarnie wartościować przez pryzmat znamion zakodowanych w treści przepisu art. 133 k.k. Jednocześnie należy podkreślić, że *de lege ferenda* pożądana byłaby nowelizacja przepisu art. 137 k.k. poprzez dodanie do jego znamion hymnu państwowego. Można by wówczas uniknąć wszelkich wątpliwości interpretacyjnych przy subsumcji stanów faktycznych, polegających na znieważaniu hymnu państwowego. Pozostając jednak w obecnym „ułomnym” stanie prawnym, wydaje się, że *Mazurek Dąbrowskiego* powinien korzystać ze znacznie mocniejszej ochrony, jaką zapewnia Kodeks karny, nie poprzestając jedynie na ochronie wynikającej z Kodeksu wykroczeń. Nie wyczerpuje znamion analizowanego wykroczenia zachowanie osoby wykonującej hymn państwowy w odpowiedniej, wyrażającej szacunek postawie, ale w sposób wadliwy – czy to w warstwie tekstowej, wokalne czy instrumentalnej (np. z powodu braku umiejętności wokalnych, braku biegłości w grze na instrumencie, wady wymowy czy słabej znajomości języka polskiego)<sup>55</sup>. Oczywiście jest również, że takie wykonanie hymnu państwowego nie będzie atakowało dóbr chronionych w art. 133 k.k. Jak słusznie zauważa D. Szeleszczuk, ilustracją tej tezy może być zwłaszcza pamiętne wykonanie hymnu przez Edytę Górniak w czasie Mistrzostw

<sup>54</sup> A. Kilińska-Pękacz, *Prawnokarna ochrona symboli państwowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4, s. 44 i n.

<sup>55</sup> M. Budyn-Kulik, *op. cit.*

Świata w Piłce Nożnej w Korei Południowej w 2002 r.<sup>56</sup> Warto przypomnieć, że ochrona hymnu państwowego przewidziana jest w wielu ustawodawstwach, z których niektóre w sposób drastyczny kryminalizują jego znieważenie. W Chinach od niedawna za nieodpowiednie wykonanie *Marszu ochotników* można trafić do więzienia nawet na trzy lata.

## Podsumowanie

Symbole państwowe umacniają więź emocjonalną pomiędzy ludźmi, którzy związani są z państwem. Są istotnym elementem postaw patriotycznych i służą wychowaniu w tym duchu młodego pokolenia. Symbolami państwowymi mogą posługiwać się wszyscy obywatele, dla których Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem. Każdy obywatel ma prawo używać barw Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w celu podkreślenia znaczenia uroczystości, świąt lub innych wydarzeń. Nie jest to prawo zastrzeżone li tylko dla podmiotów publicznych czy nawet organów władzy państwowej, które natomiast mogą być zobowiązane stosownymi regulacjami do posługiwania się symbolami państwowymi w pewnych sytuacjach, np. flagę państwową muszą podnieść przedstawicielstwa dyplomatyczne. Uprawnione zatem jest stwierdzenie, że w polskiej przestrzeni prawnej ukształtowało się **konstytucyjne prawo posługiwania się symbolami państwowymi** przysługujące wszystkim obywatelom naszego kraju. Należy zaakcentować, że rodzajowym przedmiotem ochrony art. 137 § 1 i 2 k.k. jest Rzeczpospolita Polska w szerokim tego słowa znaczeniu, jak również jej interesy. Dzieje się tak dlatego, że kult dla symboli narodowych, dający poczucie dumy i godności obywatelom określonej zbiorowości ludzkiej zorganizowanej w formie państwa, służy jego spistości i niezakłóconemu rozwojowi. Poszanowanie i identyfikacja obywateli z symbolami swojego kraju ma ogromny wpływ na jego rozwój gospodarczy, społeczny czy militarny. Sprawca przestępstwa stypizowanego w art. 137 § 1 k.k. musi działać publicznie. Warunek „publiczności” spełnia sama możliwość dostrzeżenia przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób zachowania sprawcy ze względu na miejsce jego podjęcia, sposób lub okoliczności. Nie jest natomiast konieczne, aby w konkretnym przypadku zachowanie się sprawcy było dostrzeżone rzeczywiście przez większą liczbę osób. *Mazurek Dąbrowskiego* od wieków wyraża miłość do ojczyzny oraz dążenie do wolności, łączy wszystkich Polaków w kraju i za granicą oraz jest wyrazem tożsamości, honoru, dumy i godności narodu. Jego wykonanie w sposób znieważający bezpośrednio atakuje naród oraz Rzeczpospolitą Polską. Wydaje się zatem, że zachowania takie można prawnokarnie wartościować przez pryzmat znamion zakodowanych w treści

<sup>56</sup> D. Szeleszczuk, *op. cit.*, s. 158.

przepisu art. 133 k.k. Jednocześnie należy podkreślić, że *de lege ferenda* pożądana byłaby nowelizacja przepisu art. 137 k.k. poprzez dodanie do jego znamion hymnu państwowego. Można by wówczas uniknąć wszelkich wątpliwości interpretacyjnych przy subsumcji stanów faktycznych polegających na znieważaniu hymnu państwowego. Pozostając jednak w obecnym „ułomnym” stanie prawnym, wydaje się, że *Mazurek Dąbrowskiego* powinien korzystać ze znacznie mocniejszej ochrony, jaką zapewnia Kodeks karny, nie poprzestając jedynie na ochronie wynikającej z Kodeksu wykroczeń.

## Literatura

- Budyn-Kulik M. *et al.*, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–221*, Warszawa 2014.
- Budyn-Kulik M., *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.
- Budyn-Kulik M., *Komentarz do art. 49 K.w.*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2001.
- Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007.
- Górnioł O. *et al.*, *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 2002/2003.
- Hoc S., *O prawnokarnej ochronie przedstawicieli państw obcych oraz ich symboli państwowych*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12.
- Kardas P., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Kilińska-Pękacz A., *Prawnokarna ochrona symboli państwowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4.
- Kłaczyńska N., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kosmaty P., *Na straży narodowej dumy*, „Rzeczpospolita. Sądy i Prokuratura” z 18.03.2020, nr 65(11611).
- Kulesza J., *Komentarz do art. 137*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1: *Komentarz do art. 117–221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.
- Lipiński K., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach i przepisów wprowadzających wraz z niektórymi ustawami dodatkowymi i wzorami orzeczeń do prawa o wykroczeniach*, Kraków 1933.
- Rodzinkiewicz M., *Modelowanie pojęć w prawie karnym*, Kraków 1998.
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe 2016, komentarz do art. 28.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 28 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.
- Szeleszczuk D., „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4(159).
- Wiak K., *Komentarz do art. 137*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2018.
- Wrona J., *Symbolle państwowe i narodowe Polski w czasach najnowszych*, „Studia Historyczne” 2008, nr 3–4.
- Zgoliński I., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2018.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 1 lipca 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 69, poz. 416.
- Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz pieczęciach państwowych, Dz.U. Nr 7, poz. 18 ze zm.

Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz.U. z 2023 poz. 2048.

Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 5, poz. 29.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r. Prawo o wykroczeniach, Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.

Kodeks wykroczeń z 20 maja 1971 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.

### **Orzeczenia**

Postanowienie SA w Katowicach z 29.10.2008 r., II AKz 777/08, LEX nr 477769.

Wyrok SA w Szczecinie z 4.07.2013 r., II AKa 114/13, LEX nr 1350423.

Wyrok SA we Wrocławiu z 27.09.2018 r., II AKa 155/18, LEX nr 2583360.

Wyrok SN z 3.11.1936 r., III KK 1557/36, OSN(K) 1937/5/13, LEX/el.

Wyrok SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12, LEX nr 1541164.

Wyrok SN z 17.05.2017 r., IV KK 145/17, LEX nr 2294408.

Wyrok SN z 16.12.2020 r., I CSK 787/18, LEX nr 3103850.

### **Strony internetowe**

<https://www.rp.pl/polityka/art9057531-po-wyborach-prezydenckich-zmieni-sie-godlo-polski>, dostęp z 15.02.2025 r.

<https://sjp.pwn.pl/slowniki>, dostęp z 19.02.2025 r.



**Krzysztof Mucha**

Uniwersytet im. Jana Długosza w Częstochowie

ORCID 0000-0001-8382-8521

k.mucha@ujd.edu.pl

## Kompetencje komisji rewizyjnej rady gminy – wybrane problemy

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny, rada gminy, komisja rewizyjna, kontrola

**Streszczenie.** Niniejsze opracowanie stanowi analizę aktualnych przepisów prawa w zakresie statusu prawnego komisji rewizyjnej rady gminy ze wskazaniem na zakres przysługujących jej kompetencji kontrolnych. Podstawowym zagadnieniem będącym przedmiotem badań jest określenie granic czynności kontrolnych prowadzonych przez komisję rewizyjną, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych względem komunalnych spółek prawa handlowego. Autor w ramach prowadzonych analiz próbuje rozstrzygnąć, czy przepisy prawne w tym zakresie są jednolite, a ich wykładnia spójna i konsekwentna.

### Competences of the municipal council's audit committee – selected issues

**Keywords:** local government, municipal council, audit committee, control

**Summary.** This study is an analysis of current legal regulations in the area of the legal status of the audit committee of the municipal council, with a sentence on the scope of its control competences. The basic issue that is the subject of the conducted research is to determine the limits of control activities conducted by the audit committee, with particular emphasis on actions taken towards municipal commercial law companies. As part of the conducted analyses, the author tries to decide whether the legal regulations in this area are uniform and their interpretation is coherent and consistent.

## Wprowadzenie

Pojęcie samorządności w polskim systemie prawnym odnosi się do wielu kwestii. Jednocześnie idea samorządności jest przedmiotem badań wielu nauk humanistycznych i społecznych, w tym nauk prawnych<sup>1</sup>. Taki stan rzeczy skutkuje zróżnicowanym rozumieniem samorządności, która jest bezpośrednią podwaliną dla pojęcia samorządu. W podstawowym zakresie pojęcie samorządu definiuje się jako

---

<sup>1</sup> M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 71.

pewien system organizacji i zarządzania w grupach ludzi poprzez samodzielne decydowanie w swoich sprawach, opierając się na wcześniej ustalonych zasadach i regułach<sup>2</sup>. Dodatkowo, jeżeli wskazaną definicję uzupełnimy o elementy pewnej ludzkiej wspólnoty lokalnej, która spośród własnego grona jest w stanie wytypować osoby upoważnione do kierowania utworzoną grupą – organy, to w takim przypadku mówimy o najpowszechniejszej formie sprawowania samorządności, czyli o samorządzie terytorialnym.

Na podstawie aktualnie obowiązującego systemu przepisów prawnych, obejmujących swoimi regulacjami również kwestie ustrojowe, w polskich realiach samorząd terytorialny odgrywa bardzo istotną rolę w zakresie funkcjonowania państwa. W ciągu wieków samorządowy aparat państwowy, a w zasadzie podmioty stanowiące samorząd, ewoluowały zarówno w zakresie przydzielanych im zadań, jak i przysługujących im kompetencji. W tym czasie ustrojowa pozycja samorządu uległa wzmocnieniu. Dodatkowo normy konstytucyjne wyraźnie stanowią, że urząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej<sup>3</sup>.

Osiągnięcie wskazanego celu stało się możliwe dzięki wprowadzeniu i utworzeniu rozbudowanego aparatu administracji publicznej, zarówno w odniesieniu do organów usytuowanych w systemie trójpodziału władzy, jak również w obszarze samorządu terytorialnego.

Samodzielność decydowania o własnych sprawach przyjęła szczególną moc w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządowych, niezależnie od ich pozycji w strukturze. Niemniej konstytucyjnie za podstawową jednostkę samorządową w Polsce uznaje się gminę<sup>4</sup>. Właśnie w obszarze gminy kumuluje się najszerszy katalog zadań i obowiązków stanowiących zabezpieczenie dla funkcjonowania zarówno określonej lokalnie społeczności, jak i całego państwa. Taki stan również wymagał wprowadzenia odpowiednich rozwiązań, instrumentów oraz organów na poziomie gminy, które w samodzielny sposób będą stanowiły o funkcjonowaniu tworzonej jednostki.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym jest rada gminy, a wykonawczym, w zależności od wielkości gminy i jej statusu – wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>5</sup>. Powyższy układ organizacyjny samorządu ma zapewnić wewnętrzną funkcjonalną równowagę i w tym celu ustawodawca dopuścił narzędzia kontrolne. Jednym z nich jest komisja rewizyjna działająca w ramach

<sup>2</sup> Por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 8, Warszawa 1958, s. 47-48.

<sup>3</sup> Zob. wyrok TK z 25.11.2002 r., sygn. K 34/01, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 84; wyrok TK z 26.09.2013 r., sygn. K 22/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 95.

<sup>4</sup> Art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>5</sup> Art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

rady gminy, która ma uprawnienia kontrolne w stosunku do wójta oraz innych jednostek gminnych<sup>6</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisów prawa oraz wybranego orzecznictwa w zakresie funkcjonowania bytu, jakim jest komisja rewizyjna, wyłącznie w obszarze samorządu gminnego, z pominięciem wskazanej instytucji na poziomie rady powiatu oraz sejmiku województwa. Zasadniczo zarówno doktryna, jak i judykatura wskazują na spójność w obszarze działania komisji rewizyjnej w strukturze gminy, niemniej w ramach przeprowadzonych badań zostaną wykazane obszary, które mogą implikować konieczność uzupełnienia lub doprecyzowania przepisów będących aktualnie źródłem potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych.

## Komisja rewizyjna – zarys kompetencji

### a) Kontrola w zakresie wykonania budżetu gminy

Przepisy regulujące zakres funkcjonowania samorządu gminnego<sup>7</sup> wskazują, że rada gminy poprzez powołaną w tym celu komisję rewizyjną kontroluje organ wykonawczy, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze. Ze względu na charakter komisji oraz jej kompetencje zasadne jest dokonanie odpowiedniego wskazania jej członków spośród radnych, którzy legitymują się odpowiednim doświadczeniem i wiedzą w zakresie funkcjonowania samorządu<sup>8</sup>. Ponadto komisja rewizyjna jest jedną z dwóch stałych komisji, obok komisji skarg, wniosków i petycji, której powołanie jest obowiązkiem rady.

Zakres kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnej stanowi pochodną uprawnień kontrolnych samej rady gminy. Oznacza to, że komisja rewizyjna nie może mieć więcej uprawnień kontrolnych niż sama rada gminy<sup>9</sup>. W istocie komisja rewizyjna jest specjalną jednostką kontrolną działającą i reprezentującą całą radę gminy, w związku z tym ustawodawca wskazał, że do składu komisji rewizyjnej obligatoryjnie zostaje powołany członek każdego z klubów tworzących radę w liczbie co najmniej jednego przedstawiciela<sup>10</sup>. W tym zakresie rada podejmuje stosowną uchwałę, a wymóg, aby w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich

<sup>6</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Komisja rewizyjna jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Maskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 342.

<sup>7</sup> Art. 18a ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>8</sup> D. Czesyk, *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 11, s. 72-82.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 29.10.2019 r., sygn. II OSK 3034/17, LEX nr 2778595.

<sup>10</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z 29.05.2017 r., sygn. II SA/OI 300/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6FC27963C3> [dostęp: 2.06.2025].

klubów, jest przestrzegany bezwzględnie<sup>11</sup>. Ponadto w judykaturze można spotkać się ze stanowiskiem, że dopóki nie można powołać komisji rewizyjnej składającej się z członków wszystkich klubów rady, to taki organ nie może być utworzony<sup>12</sup>. W judykaturze pojawia się odmienny pogląd, zgodnie z którym uchwała określająca skład komisji rewizyjnej, przy pominięciu obowiązku zapewnienia reprezentacji wszystkich klubów, jest obarczona kwalifikowaną wadą prawną<sup>13</sup>. Wyjątek w zakresie członkostwa w komisji stanowi ograniczenie dotyczące przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego rady<sup>14</sup>.

Komisja rewizyjna w ramach przydzielonych uprawnień opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu oraz podejmuje działania kontrolne zlecone przez radę. Ustawodawca przyjął, że zasady i tryb działania komisji rewizyjnej zostaną określone w statucie gminy. W zakresie dotyczącym oceny realizacji budżetu również zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>15</sup>.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do udziału komisji rewizyjnej w procesie realizacji rocznego budżetu gminy w zakresie jego opiniowania oraz podjęcia odpowiednich kroków względem organu wykonawczego, nie wyłączając oceny jego działań pod kątem ewentualnych konsekwencji prawnych.

Komisja, która opiniuje wykonanie budżetu, ma obowiązek zapoznania się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu przedłożonym przez organ wykonawczy gminy oraz sama ocenia stopień wykonalności budżetu. Zasadniczo, prawidłowo funkcjonujący organ kontroli nie powinien ograniczać opinii wyłącznie do przedstawienia swojego stanowiska wypracowanego zgodnie ze wskazanym sprawozdaniem, lecz powinien dokonać własnych analiz oraz działań sprawdzających rzeczywiste wykonanie budżetu w danym roku. Powyższe działania powinny być podejmowane sukcesywnie i systematycznie w miarę wykonywania budżetu przez organ wykonawczy gminy<sup>16</sup>.

Intencją ustawodawcy było, aby działania komisji rewizyjnej odnosiły się do opiniowania wykonania budżetu gminy, a nie sprawozdania z wykonania budżetu.

---

<sup>11</sup> R.P. Krawczyk, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, Legalis, teza 4.

<sup>12</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 30.06.2011 r., sygn. III SA/Lu 217/11, LEX nr 1087544; wyrok WSA w Olsztynie z 30.06.2011 r., sygn. II SA/Ol 296/11, LEX nr 1086423; wyrok WSA w Szczecinie z 21.07.2011 r., sygn. II SA/Sz 605/11, LEX nr 1259489.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 14.12.2011 r., sygn. II OSK 2069/11, LEX nr 1108400.

<sup>14</sup> E. Złakowski, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 216.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530.

<sup>16</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 9.

Taki stan wskazuje na konieczność aktywnej działalności podejmowanej przez komisję. W literaturze przedmiotu można spotkać się z następującym poglądem: „Nie ma wątpliwości, że działania komisji rewizyjnej muszą być prowadzone w sposób rzetelny i uczciwy w poczuciu społecznej odpowiedzialności związanej z powierzeniem wybranej grupie radnych prawa do oceny wykonania budżetu. Stawianie konkretnego wniosku bez próby jego uzasadnienia dyskredytuje radnych, podważa ich kompetencje oraz pozwala wątpić w ich uczciwość i niezależność. Niestety w polskiej praktyce wiele takich wniosków ma charakter wybitnie polityczny”<sup>17</sup>.

Kolejną czynnością, stanowiącą uprawnienie komisji rewizyjnej, odnoszącą się do szeroko przyjmowanej oceny realizacji budżetu jest sformułowanie wniosku o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu gminy,<sup>18</sup> który jest przedstawiany organowi stanowiącemu. Co ważne, w literaturze podkreśla się, że zarówno opinia, jak i wniosek winny być ze sobą spójne. Oznacza to, że jeżeli komisja pozytywnie odniosła się do realizacji budżetu, to wniosek dotyczący absolutorium powinien być tożsamy<sup>19</sup>. Przyjmuje się, że wniosek komisji dotyczący absolutorium ma walor niewiążącej propozycji złożonej radzie gminy, nie zaś dyspozycji<sup>20</sup>. Jednak rada może wyłącznie głosować nad uchwałą, której treść zaproponowała komisja rewizyjna. Oznacza to, że nawet jeżeli treść uchwały zaproponowanej przez komisję rewizyjną nie jest zgodna z ogólną oceną wyrażaną przez większość radnych w radzie, to rada nie może jej zmienić, a głosuje wyłącznie w zakresie wcześniej zaproponowanym. Może to oznaczać sytuację, że organ wykonawczy nie otrzyma absolutorium, ale też nie zostanie wyrażona w głosowaniu rady negatywna ocena realizacji budżetu<sup>21</sup>.

Na marginesie należy wskazać, że nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu przez radę gminy zgodnie z art. 28a ustawy o samorządzie gminnym może skutkować podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

<sup>19</sup> M. Paczocha, *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6, s. 5–23.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 2.07.2008 r., sygn. I GSK 225/08, LEX nr 490091; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 17.02.2011 r., sygn. I SA/Po 921/10, LEX nr 842917; wyrok WSA w Gdańsku z 14.11.2012 r., sygn. I SA/Gd 1060/12, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A8FCBD042> [dostęp: 3.06.2025]; tak samo wyrok NSA z 12.07.2002 r., sygn. I SA/Lu 525/02, Lex nr 79797.

<sup>21</sup> Praktyka pokazuje, że może dojść do patowej sytuacji, w której komisja rewizyjna na skutek uzyskania w głosowaniu takiej samej liczby głosów „za” i „przeciw” nie może przedstawić konkretnego wniosku dotyczącego absolutorium. Uchwała nr 20/93/2016 z 18.07.2016 r. Kolegium RIO w Łodzi, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2016, nr 4, s. 99–104 oraz wyrok WSA w Łodzi z 20.12.2016 r., sygn. I SA/Łd 875/16, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 1, s. 80.

## b) Kompetencje komisji rewizyjnej w zakresie kontroli organów gminy

Drugą grupę kompetencji komisji rewizyjnej stanowią te odnoszące się do kontrolowania organu wykonawczego gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w obszarze szerszym niż tylko w zakresie realizacji budżetu.

Komisja rewizyjna w ramach prowadzonych czynności kontrolnych działa na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w dalszej kolejności – zasad przyjętych w statucie gminy. W literaturze można się spotkać z poglądem, że trudno jest mówić o powszechnej standaryzacji czynności podejmowanych przez komisję, ponieważ poszczególne akty w różnych samorządach odzwierciedlają miejscowe potrzeby oraz wprowadzają nierzadko wypracowane wcześniej praktyki.

W związku z powyższym można mówić o pewnej swobodzie w zakresie kształtowania samego aktu, jakim jest statut gminy, co tyczy się również obszaru zarezerwowanego dla komisji rewizyjnej, jednak wszystko powinno opierać się na zasadzie praworządności. O ile ustawa o samorządzie gminnym zawiera przepisy stanowiące pewne minimum regulacji w tym obszarze, o tyle rolą organu gminy jest doprecyzowanie i uszczegółowienie poszczególnych czynności, eliminując wszelkie luki w zakresie prowadzonych kontroli<sup>22</sup>.

Komisja rewizyjna jest jednym z organów rady gminy i w takim zakresie też podejmuje określone działania, reprezentując organ uchwałodawczy w przedmiocie prowadzonych kontroli. Podstawowym narzędziem stanowiącym o formie planowanych kontroli jest plan pracy komisji przygotowywany przez przewodniczącego komisji w ścisłym uzgodnieniu z pozostałymi członkami<sup>23</sup>. Przygotowany projekt powinien zawierać informacje co do planowanych czynności oraz terminu ich realizacji. Tak opracowany plan zostaje przekazany do uchwalenia, tj. zaakceptowania przez całą radę gminy<sup>24</sup>. Można również wskazać, że „Komisja rewizyjna jest jedynie organem wewnętrznym rady, komisja rewizyjna nie działa samodzielnie. Może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę gminy. Natomiast zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie”<sup>25</sup>. Prezentowany schemat działania stanowi wyraźne nakreślenie obszaru podejmowanej samokontroli w ramach jednego samorządu,

<sup>22</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 79.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30.08.2017 r., sygn. II SA/Wa 1690/16, LEX nr 2352413.

<sup>24</sup> M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gminy i powiatów oraz sejmików województwa*, Warszawa 2020, s. 202.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918; A. Szewc, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pła-wecki, Warszawa 2012, wyd. 4, s. 271.

realizowanego przez podmiot reprezentujący organ uchwałodawczy względem prowadzonej kontroli organu wykonawczego<sup>26</sup>.

Istotny z perspektywy prowadzonych czynności kontrolnych wobec organu wykonawczego oraz jednostek gminnych jest charakter realizowanego zadania. Zasadniczo w przypadku wykonywania zadań zleconych komisja rewizyjna nie jest jedynym podmiotem, który może dokonać oceny ich realizacji, ponieważ w tym przedmiocie również takie upoważnienie mają zlecające organy administracji rządowej. W przypadku wykonywania zadań własnych z kontrolą występuje wyłącznie komisja rewizyjna<sup>27</sup>.

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych oraz samostanowienia przyjmowane kryteria kontroli powinny być zawarte w statucie gminy<sup>28</sup>. W praktyce najczęściej stosowane są metody przyjęte przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Regionalne Izby Obrachunkowe. Praktyka pokazuje, że powszechnie stosowanymi kryteriami ocen są m.in. legalność, gospodarność, celowość, a także rzetelność<sup>29</sup>.

Na marginesie można zaznaczyć, że w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych bezwzględnie niedopuszczalne jest podjęcie jakichkolwiek działań kontrolnych w obszarze wydawanych rozstrzygnięć w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych przez organ<sup>30</sup>. Podobne ograniczenie związane jest również z działalnością radnych rady gminy, ponieważ „W zakresie kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną nie mieści się kompetencja do kontroli działalności radnych”<sup>31</sup>.

Odnosząc się do podmiotowego ujęcia prowadzonych kontroli, ustawodawca wskazał na organ wykonawczy gminy, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze gminy. W pierwszym przypadku objęcie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kontrolą komisji rewizyjnej wynika bezpośrednio z funkcji kontrolnych rady gminy. W drugim przypadku ustawodawca odniósł się do gminnych jednostek organizacyjnych, które w kontekście prowadzonych kontroli stanowią najszerszy katalog, z najbardziej zróżnicowaną strukturą organizacyjną<sup>32</sup>. W przypadku kontroli gminnych jednostek organizacyjnych toczy się najwięcej dyskusji, o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części opracowania. Trzecią grupę

<sup>26</sup> J. Czerw, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 453.

<sup>27</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 19.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 11.02.2022 r., sygn. III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.

<sup>29</sup> P. Sołtyk, *Komisja rewizyjna jako element kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 18.

<sup>30</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 424.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 26.08.2010 r., sygn. II SA/Ke 371/10, LEX nr 737769.

<sup>32</sup> Zob. postanowienie NSA z 26.05.2015 r., sygn. II FSK 826/13, LEX nr 1774598.

kontrolowanych podmiotów stanowią jednostki pomocnicze gminy, do których należą sołectwa, dzielnice oraz osiedla<sup>33</sup>.

Odnosząc się do ogólnych kwestii dotyczących gminnych jednostek organizacyjnych, mówimy o podmiotach, które są bezpośrednio podporządkowane gminie, a którymi pośrednio rządzi organ wykonawczy, czyli musi występować podporządkowanie służbowe<sup>34</sup>. Za jednostki podporządkowane organowi wykonawczemu uznaje się jednostki budżetowe, w tym sam urząd gminy oraz jednostki gospodarki pozabudżetowej działające w różnej formie prawnej. W związku z powyższym kontroli podlegają m.in. szkoły, instytucje kultury, urzędy, organy pomocy społecznej oraz samorządowe zakłady budżetowe – jednostki organizacyjne gminy, które realizują jej zadania w ramach budżetu, lecz nie posiadają osobowości prawnej<sup>35</sup>.

Dodatkowo samorząd gminny często w ramach określonej sfery działalności tworzy jednostki komunalne, które mają charakter samodzielny, prowadzą działalność na własny rachunek oraz posiadają osobowość prawną, a ich najczęstszą formą organizacyjną jest spółka prawa handlowego. I właśnie w kontekście takiej formy podmiotu rodzi się najwięcej kontrowersji i wątpliwości w zakresie możliwości prowadzenia kontroli przez komisję rewizyjną, zarówno w judykaturze, jak też w doktrynie, o czym w dalszej części pracy.

W przypadku kontroli jednostek pomocniczych gminy praktyka nie wskazuje problemów czy też ograniczeń. Mimo że nie ma jednoznacznej definicji prawnej tych jednostek, to w rzeczywistości są to jednostki powoływane dla usprawnienia funkcjonowania samorządu, przy jednoczesnym nakreśleniu sposobu ich funkcjonowania przez radę gminy poprzez zasady wskazane w statucie gminy oraz statutach powołanych jednostek. Dodatkowo statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Jednostka pomocnicza nie ma osobowości prawnej i nie może samodzielnie wchodzić w stosunki cywilnoprawne<sup>36</sup>.

### Ograniczenia kompetencji komisji rewizyjnej

Dotychczas przeprowadzona analiza przepisów w jednoznaczny sposób odnosi się do możliwości realizacji czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną w odniesieniu do organu wykonawczego, podległych mu jednostek organizacyjnych

<sup>33</sup> Art. 5 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>34</sup> Z. Cieślak, *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 587.

<sup>35</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 22.

<sup>36</sup> Zob. wyrok NSA z 6.10.2021 r., sygn. III OSK 3962/21, LEX nr 3246849.

wyodrębnionych w strukturze samorządu oraz innych podmiotów realizujących zadania samorządu na określonej płaszczyźnie. Niemniej w przypadku omawianego zagadnienia problematyczne staje się prowadzenie czynności kontrolnych w komunalnych spółkach prawa handlowego, które najczęściej występują w prawnej formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Geneza problemu wynika z określenia przepisów regulujących kwestie kontroli i nadzoru prowadzonego w takich jednostkach. Z jednej strony mówimy o kontroli gminnej jednostki organizacyjnej na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, a z drugiej strony w przypadku tej samej jednostki, ale już działającej w określonej formie, jaką jest spółka kapitałowa posiadająca osobowość prawną, wskazujemy na podleganie organowi kontrolującemu, jakim jest rada nadzorcza spółki. W przypadku tej formy organizacyjnej podmiotu realizującego określone zadanie gminy dodatkowo należy wskazać na konsekwencje stosowania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej<sup>37</sup>.

Gmina, celem wykonywania zadań własnych, prowadzi gospodarkę komunalną poprzez bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności<sup>38</sup>. Do tego celu samorząd może powołać samorządowy zakład budżetowy lub spółkę prawa handlowego. Dla prawidłowej realizacji czynności kontrolnych w gminie istotne jest określenie statusu spółki utworzonej na podstawie Kodeksu spółek handlowych, w szczególności w kontekście uznania jej za spółkę komunalną.

Powyższa kwestia w przepisach została uregulowana w następujący sposób. Kodeks spółek handlowych stanowi, że rada nadzorcza w przypadku spółki z o.o. ma charakter fakultatywny, chyba że kapitał zakładowy przewyższa wartość 500 tys. zł, a wspólników jest więcej niż 25 – wówczas powinna być ustanowiona obowiązkowo jako organ kontroli<sup>39</sup>. W przypadku spółki akcyjnej rada nadzorcza jest obligatoryjnym organem nadzoru nad spółką.

Dodatkowo, zgodnie z art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej, w przypadku komunalnej spółki z o.o. obligatoryjnie powoływana jest rada nadzorcza<sup>40</sup> niezależnie od wartości kapitału zakładowego<sup>41</sup>. Przyjmuje się, że art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej stanowi *lex specialis* w relacji do art. 213 Kodeksu spółek

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

<sup>38</sup> M. Eteł, *Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego jako działalność gospodarcza*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017, s. 110.

<sup>39</sup> Art. 213 § 1 i § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 18.

<sup>40</sup> A. Rzatecka-Gill, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Lex/el. 2025, Art. 10a, teza 2.

<sup>41</sup> Por. M. Przychodzki, K. Sącińska, *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9, s. 34.

handlowych<sup>42</sup>. Co do zasady rada nadzorcza pełni podstawową funkcję organu nadzoru i kontroli nad działalnością spółki komunalnej.

Właśnie w tym obszarze dochodzi do największych rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących szeroko pojmowanej kontroli nad jednostką gminną. Można mówić o kumulacji i nałożeniu się kompetencji w tym obszarze. Jednak o ile przepisy są w tym zakresie precyzyjne, o tyle wskazana kwestia stanowi pole do kształtowania rozbieżnych stanowisk w doktrynie i judykaturze.

W krytyczny sposób do zagadnienia kontroli odniósł się Tomasz Machelski, który prezentuje pogląd, że brak jest „prawnych możliwości objęcia czynnościami kontrolnymi komisji rewizyjnej działalności spółek kapitałowych z udziałem gminy [...] należy przyjąć, iż ani komisja rewizyjna, ani żadna inna komisja rady, ani sama rada działająca *in corpore* nie jest uprawniona do wyręczania wójta w zakresie realizacji jego uprawnień jako organu właścicielskiego spółki komunalnej”<sup>43</sup>.

Podobny pogląd prezentuje Ryszard P. Krawczyk, stwierdzając, iż „organowi stanowiącemu, a tym bardziej komisji rewizyjnej, co do zasady, może nie przysługiwać prawo kontroli działalności spółki komunalnej z o.o. W przypadku jednak, gdy JST jest jednym lub jedynym ze współników spółki z o.o., organ stanowiący wykonujący swoje funkcje kontrolne może żądać od organu wykonawczego JST (który odpowiedzialny jest za gospodarowanie mieniem komunalnym) informacji dotyczących bilansu oraz rachunku zysków i strat spółki, zarówno co do zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym”<sup>44</sup>.

Jacek Piecha twierdzi, iż „przyjmuje się w zasadzie jednolicie, że rada gminy nie może realizować swoich funkcji kontrolnych wobec spółek prawa handlowego, nawet jeśli całość udziałów czy akcji w takiej spółce posiada gmina, której rada jest organem”<sup>45</sup>.

Krytycznie ocenia możliwość prowadzenia kontroli przez komisję rewizyjną Grażyna Cern: „Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się bowiem na zasadach określonych w zakresie kodeksu spółek handlowych, którego przepisy nie przewidują regulacji szczególnych dotyczących kontroli spółek z udziałem gminy (w tym dopuszczających ich kontrolę przez komisje rewizyjne rad gmin będących udziałowcami tych spółek)”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> C. Banasiński, *Komentarz do art. 10a*, [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, red. C. Banasiński, J.K. Maurycy, Warszawa 2017, s. 176.

<sup>43</sup> T. Machelski, *Spółka komunalna a kontrolne kompetencje rady gminy*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 11(218).

<sup>44</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, teza 22.

<sup>45</sup> J. Piecha, *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2018, s. 237.

<sup>46</sup> G. Cern, *Spółka komunalna a kontrola sprawowana przez radę gminy i radnych*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 140.

Podobnie negatywne stanowisko w tym zakresie prezentuje judykatura. Można przywołać wyrok WSA w Olsztynie, w którym wskazano, że „Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych, do bezpośredniego ingerowania w działalność takiej spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw”<sup>47</sup>. W tym samym orzeczeniu sąd jednoznacznie potwierdził brak kompetencji komisji rewizyjnej rady miejskiej do kontrolowania spółek komunalnych, podkreślając, że brak jest przepisów prawa, które przyznawałyby organom gminy prawo do bezpośredniej ingerencji w działalność spółek komunalnych działających na zasadach prawa cywilnego. Gmina może wpływać na spółkę jedynie jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej praw z tego tytułu. Sąd uznał, że powierzenie komisji rewizyjnej kontroli w spółkach komunalnych jest sprzeczne z zasadą legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Tożsamy krytyczne stanowisko przejął w swoich rozstrzygnięciach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, stwierdzając, że „ustawa rozróżnia odrębne kompetencje do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych. W związku z czym pojęcie spółki nie jest tożsame z pojęciem gminnej jednostki organizacyjnej, skoro zaś ustawa te pojęcia rozróżnia, to oznacza, że ich podział jest rozłączny. Skoro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest jednostką organizacyjną gminy, to komisja rewizyjna nie posiada uprawnień kontrolnych wobec takiego podmiotu”<sup>48</sup>.

Odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje Jędrzej Jakubowicz, który uznaje dopuszczalność przeprowadzenia kontroli spółki komunalnej przez komisję rewizyjną, wskazując, że „Spółki komunalne zostały przez ustawodawcę zakwalifikowane jako samorządowe jednostki organizacyjne. Podmioty te są regulowane i kontrolowane podwójnie – zarówno na podstawie przepisów prywatnoprawnych (KSH), jak i publicznoprawnych, które istotnie ingerują w konstrukcję spółki. To przepisy KSH stanowią jednak w tym kontekście przepisy o charakterze generalnym”<sup>49</sup>.

Podobne stanowisko prezentuje Michał Kościelak, który twierdzi, że „funkcjonowanie spółki komunalnej nie musi oznaczać całkowitego pozbawienia rady

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 16.06.2015 r., sygn. II SA/Ol 433/15, LEX nr 1746545.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918; zob. wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2019 r. sygn. III SA/Gl 472/19, LEX nr 2706447.

<sup>49</sup> J. Jakubowicz, *Powierzenie spółkom komunalnym władztwa administracyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego – wybrana problematyka*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Warszawa 2022, s. 99.

gminy i jej organu, jakim jest komisja rewizyjna, prawa kontroli nad danym wycinkiem gospodarki komunalnej, co stanowi odrębną, nieprzewidzianą przepisami KSH metodę kontroli, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami<sup>50</sup>.

W powyższej kwestii wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, który opowiedział się za istnieniem kompetencji kontrolnych rady gminy wobec spółek komunalnych. W uzasadnieniu wskazano, że: „Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 u.s.g.). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną<sup>51</sup>.

Również Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z rozstrzygnięć wskazał, że radny może podejmować działania o charakterze kontrolnym. Sąd podkreślił, że: „Radny jest członkiem organu stanowiącego gminy, a zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. jednym z jej podstawowych uprawnień jest kontrola organu wykonawczego (burmistrza). Tym samym radny może samodzielnie (stosownie do art. 24 ust. 2 u.s.g.) kontrolować działalność urzędu miejskiego, a więc także i Burmistrza oraz spółek z udziałem Gminy lub gminnych osób prawnych. Ponadto radny bierze udział w głosowaniach, których przedmiotem są także uchwały określające nie tylko kierunki działalności burmistrza, ale i jego wynagrodzenie, udzielanie wotum zaufania, absolutorium itp.<sup>52</sup>.

## Wnioski

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące konstatacje. Przeprowadzona analiza norm regulujących funkcjonowanie samorządu gminnego, w szczególności obszar zarezerwowany dla komisji rewizyjnej, wykazuje występowanie luki prawnej, która w konsekwencji przedkłada się na niejednolite stosowanie prawa. Wykazana niejednoznaczność interpretacyjna przepisów powoduje wystę-

<sup>50</sup> M. Kościelak, *Sposoby powierzania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnej spółce*, [w:] *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Kościelak, P. Michalski, Warszawa 2018, s. 171.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z 29.08.2019 r., sygn. I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z 26.09.2024 r., sygn. III OSK 990/24, LEX nr 3765770.

powanie rozbieżności na poziomie stosowania prawa przez organy upoważnione do kontroli – komisję rewizyjną, ale również przez podmioty podlegające kontroli, w szczególności komunalne spółki prawa handlowego.

Występujący dwugłos w tym zakresie, zarówno w doktrynie, jak też judykaturze, wskazuje na konieczność usystematyzowania i jednoznacznego stosowania przepisów w tym obszarze. Zasadne wydaje się podjęcie odpowiednich kroków legislacyjnych, które wyeliminują z obrotu prawnego wskazaną wątpliwość interpretacyjną. Główny problem będący wynikiem przeprowadzonych badań dotyczy podejmowania czynności kontrolnych komisji rewizyjnej w zakresie komunalnych spółek handlowych.

Wymagane jest jednoznaczne wskazanie poprzez przepisy, czy w ww. przypadku wiodącym organem kontroli jest rada nadzorcza spółki, czy rada gminy działająca poprzez komisję rewizyjną. Ponadto w pracach legislacyjnych pożądane byłoby doprecyzowanie, czy komisja rewizyjna rady gminy może ingerować w kompetencje rady nadzorczej ustanowionej dla danej spółki komunalnej, a także w jakim zakresie może dochodzić do dublowania uprawnień obu tych organów w ramach sprawowanego nadzoru.

Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny oraz wiodącą linią orzeczniczą, zasadne jest uznanie dopuszczenia szerszego wymiaru czynności kontrolnych, w których komisja rewizyjna może swobodnie podejmować planowane czynności. Z perspektywy majątku publicznego, a w szczególności sposobu zarządzania nim, uzasadnione jest dopuszczenie różnych form czynności kontrolnych zarówno tych, które podejmuje standardowo rada nadzorcza spółki, ale również tych podejmowanych przez komisję rewizyjną.

## Literatura

- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gminy i powiatów oraz sejmików województwa*, Warszawa 2020.
- Banasiński C., *Komentarz do art. 10a*, [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, red. C. Banasiński, J.K. Maurycy, Warszawa 2017.
- Cern G., *Spółka komunalna a kontrola sprawowana przez radę gminy i radnych*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Chmielnicki P., *Komisja rewizyjna jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Maskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- Czerw J., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Cieślik Z., *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Czeszyk D., *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 11.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, t. 8, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958.

- Etel M., *Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego jako działalność gospodarcza*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów-Sandomierz 2017.
- Jakubowicz J., *Powierzanie spółkom komunalnym władztwa administracyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego – wybrana problematyka*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Warszawa 2022.
- Kasiński M., *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Kościelak M., *Sposoby powierzania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnej spółce*, [w:] *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Kościelak, P. Michalski, Warszawa 2018.
- Krawczyk R.P., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.
- Machelski T., *Spółka komunalna a kontrolne kompetencje rady gminy*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 11(218).
- Martysz C., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Paczocha M., *Absolutorium komunalne jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6.
- Piecha J., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2018.
- Przychodzki M., Słacińska K., *Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
- Rzatecka-Gill A., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Lex/el. 2025, Art. 10a.
- Sołtyk P., *Komisja rewizyjna jako element kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5.
- Szewc A., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 18a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

**Magdalena Rzewuska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID 0000-0003-0718-7210

magdalena.rzewuska@uwm.edu.pl

## Niealimentacja jako przesłanka niegodności dziedziczenia

**Słowa kluczowe:** niegodność dziedziczenia, niealimentacja, spadkobierca, spadkodawca

**Streszczenie.** Publikacja dotyczy niealimentacji jako jednej z przesłanek niegodności dziedziczenia. Sama niegodność dziedziczenia stanowi ważką instytucję prawa spadkowego. W polskim systemie prawnym została ona znowelizowana ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. Mocą wskazanego aktu prawnego rozszerzono przesłanki niegodności dziedziczenia m.in. właśnie o niealimentację. Analiza tej przesłanki niegodności dziedziczenia nastąpi przede wszystkim na podstawie dotychczasowego dorobku literatury.

### Failure to provide maintenance as a ground for unworthiness to inherit

**Keywords:** unworthiness of inheritance, non-maintenance, heir, testator

**Summary.** The publication concerns non-payment of maintenance as one of the grounds for unworthiness to inherit. The very notion of unworthiness to inherit is an important institution of inheritance law. In the Polish legal system, it was amended by the Act of 28 July 2023 amending the Civil Code and certain other acts. By virtue of the indicated legal act, the grounds for unworthiness to inherit were extended to include, among others, non-payment of alimony. The analysis of this premise of unworthiness to inherit will be based primarily on the existing literature.

### Uwagi ogólne dotyczące niegodności dziedziczenia

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji niegodności dziedziczenia uzasadnione było przede wszystkim z punktu widzenia moralnego. Niegodność utożsamiania była z mechanizmem służącym zapobieganiu bezprawnym działaniom spadkobierców, wymierzonym przeciwko porządkowi dziedziczenia. Instytucja ta ukierunkowana była także na sankcjonowanie niegodnego zachowania spadkobiercy przez pozbawienie go możliwości uzyskania korzyści spadkowej<sup>2</sup>. Celem

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1615.

<sup>2</sup> A. Kawałko, J.S. Piątkowski, H. Witczak, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 10, red. B. Kordasiewicz, Warszawa 2025, s. 191.

niegodności dziedziczenia jest eliminacja takich sytuacji, które spotkałyby się z negatywnym odbiorem społecznym i które można by uznać za niesprawiedliwe<sup>3</sup>.

Niegodność dziedziczenia odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych. W tym drugim przypadku chodzi o niegodne zachowanie osób fizycznych, które sprawują funkcje organu osoby prawnej, o ile spełnione zostaną wymogi przewidziane do przypisania zachowania tych osób osobie prawnej<sup>4</sup>.

Do uznania danej osoby za niegodną dziedziczenia dochodzi wskutek uprawnocnienia się orzeczenia sądowego, które ma charakter konstytutywny. Wyrok wywołuje skutek wsteczny, a osoba uznana za niegodną traktowana jest tak, jakby nie dożyła otwarcia spadku<sup>5</sup>.

Instytucja niegodności dziedziczenia, podobnie jak instytucja wydziedziczenia, służy eliminacji z kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia spadkobierców, którzy dopuścili się wobec spadkodawcy niewłaściwego zachowania. Podstawowa różnica między wskazanymi instytucjami sprowadza się do tego, że do wydziedziczenia dochodzi na skutek złożenia przez spadkodawcę oświadczenia woli, o uznaniu zaś spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia decyduje sąd mocą orzeczenia, które zapada po spełnieniu określonych przez ustawodawcę przesłanek<sup>6</sup>.

### **Przesłanki niegodności dziedziczenia i charakter żądania uznania danej osoby za niegodną**

W treści art. 928 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: KC) wymieniono enumeratywnie następujące przesłanki niegodności dziedziczenia<sup>7</sup>:

- umyślne dopuszczenie się przez spadkobiercę ciężkiego przestępstwa przeciwko spadkodawcy,
- nakłonienie przez spadkobiercę podstępem bądź groźbą spadkodawcy do sporządzenia bądź odwołania testamentu albo przeszkodzenie mu w dokonaniu którejś z tych czynności w taki sam sposób,
- umyślne ukrycie bądź zniszczenie przez spadkobiercę testamentu spadkodawcy, podrobienie bądź przerobienie testamentu spadkodawcy lub świadome skorzy-

<sup>3</sup> M. Załucki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Warszawa 2024, art. 928 KC, Nb. 1; H. Witczak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki (art. 922–1087)*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX: Wolters Kluwer Polska 2019, art. 928 KC, Nt. 1.

<sup>4</sup> J. Ciszewski, J. Knabe, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2024 r., art. 928 KC, Nt. 27.

<sup>5</sup> H. Witczak, *op. cit.*, Nt. 2; E. Skowrońska-Bocian, J. Wierciński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, red. J. Gudowski, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2017, art. 928 KC, Nt. 1.

<sup>6</sup> Wyrok SA we Wrocławiu z 6.11.2012 r., I ACa 1112/12, LEX nr 1313448.

<sup>7</sup> M. Załucki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Warszawa 2024 r., art. 928 KC, Nb. 2; A. Sylwestrzak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2024, art. 928 KC, Nt. 4.

- stanie przez spadkobiercę z testamentu, który został podrobiony bądź przerebiony przez inną osobę,
- uporczywe uchylanie się przez spadkobiercę od wykonywania względem spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego o wysokości wskazanej w orzeczeniu sądowym, w ugodzie czy w innej umowie,
  - uporczywe uchylanie się przez spadkobiercę od wykonywania obowiązku pieczy nad spadkodawcą, który wynika przede wszystkim z władzy rodzicielskiej, opieki, pełnienia funkcji rodzica zastępczego, z obowiązku wzajemnej pomocy spoczywającego na małżonkach bądź z obowiązku wzajemnego szacunku i wsparcia spoczywającego na rodzicach i dzieciach.

W literaturze sporne jest dopuszczenie możliwości stosowania art. 928 KC w drodze analogii do podobnych stanów faktycznych, jak wskazane w tym przepisie. Kategoryczne stanowisko wykluczające tego rodzaju możliwość zajął Mariusz Załucki, wskazując, że przesłanki niegodności dziedziczenia powinny być interpretowane w sposób ścisły<sup>8</sup>. Z kolei zdaniem Jana Gwiazdomorskiego należy uznać za dopuszczalną, choć jedynie ostrożną, analogię do stanów faktycznych spełniających kumulatywnie następujące cechy: umyślne działanie sprawcy, działanie sprawcy celem naruszenia w sposób bezprawny porządku dziedziczenia po spadkodawcy, działanie sprawcy musi zostać uwieńczone osiągnięciem zamierzonego przez niego wyniku, bez znaczenia pozostaje osiągnięcie przez sprawcę planowanego celu – wprowadzenia zmian w porządku dziedziczenia<sup>9</sup>.

W ocenie Mariusza Zela choć *de lege ferenda* zasadny jest postulat rozszerzenia zastosowania przepisu art. 928 KC do stanów faktycznych zbliżonych do tych, których nie objęto dyspozycją przepisu, to jednak *de lege lata* jest on nie do obrony<sup>10</sup>.

Jerzy Ciszewski i Jakub Knabe krytycznie odnieśli się do przesłanek ujętych w art. 928 § 1 pkt 4 i 5 KC, wskazując, że mogą one prowadzić do licznych wątpliwości interpretacyjnych. Zamiast nich, w opinii Autorów, lepszym i bardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby dodanie do przesłanek niegodności

<sup>8</sup> Zob. też. E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki*, LexisNexis 2011, art. 928 KC, Nt. 8 i podana tam literatura.

<sup>9</sup> M. Załucki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Warszawa 2024, art. 928 KC, Nb. 2 i powołany tam J. Gwiazdomorski. Za niedopuszczalnością stosowania art. 928 KC w drodze analogii do innych, podobnych stanów faktycznych, opowiedziała się znaczna część przedstawicieli nauki, m.in. J. Ciszewski, J. Knabe, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2024, art. 928 KC, Nt. 22; H. Witczak, *op. cit.*, Nt. 10; E. Skowrońska-Bocian, J. Wierciński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, red. J. Gudowski, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2017, art. 928 KC, Nt. 8; A. Kawalko, J.S. Piątowski, H. Witczak, *op. cit.*, s. 193. Por. W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 33, Warszawa 2024, art. 928 KC, Nb. 31-32.

<sup>10</sup> M. Zelek, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 3: *Komentarz. Art. 627-1088*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, art. 928 KC, Nb. 6.

dziedziczenia przesłanki ogólnej sformułowanej jako uporczywe postępowanie w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego spadkobiercy wobec spadkodawcy. Wyrażone stanowisko uzasadnili potrzebą uwzględnienia przez ustawodawcę różnych sytuacji życiowych i zasadnością ujednolicenia pojęć w prawie spadkowym<sup>11</sup>.

Zarówno przedstawiciele doktryny, jak i judykatura zarzucają polskiemu ustawodawcy „zbyt wąskie ujęcie w art. 928 KC przesłanek umożliwiających orzeczenie o niegodności dziedziczenia”<sup>12</sup>. W orzecznictwie niejednokrotnie opowiedziano się za dopuszczalnością pozbawienia podmiotu uprawnionego prawa do zachowku, w przypadku gdy ten dopuścił się wobec spadkodawcy zachowania, które koliduje z zasadami współżycia społecznego pomimo tego, że zachowanie to nie było objęte dyspozycją art. 928 i 1008 KC<sup>13</sup>. Jak słusznie wskazała Joanna Kuźmicka-Sulikowska, orzeczenia tego rodzaju przekonują o zbyt wąskim katalogu przesłanek uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia ujętym w art. 928 KC. Nadto zwracają uwagę czytelnika na to, że sami sędziowie widzą „potrzebę adekwatnej reakcji prawnej także na nieobjęte nim przypadki dopuszczenia się przez spadkobiercę takich zachowań godzących w zasady współżycia społecznego, w świetle których przyznanie danej osobie określonego świadczenia (np. właśnie zachowku) po spadkodawcy stałoby w sprzeczności ze wskazaniami sprawiedliwości czy moralności”<sup>14</sup>.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa wątpliwe jest, czy żądaniu uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia należy przypisać charakter roszczenia majątkowego, czy też nie<sup>15</sup>. W postanowieniu z 7 października 1966 r. SN uznał, że wskazane żądanie ma charakter roszczenia majątkowego<sup>16</sup>. Z kolei w wyroku z 11 marca 2003 r. SN zajął stanowisko odmienne, wskazując, że przedmiotowe roszczenie sprowadza się do żądania od określonej osoby konkretnego zachowania się, art. 929 KC zaś przyznaje każdemu, kto ma w tym interes, prawo domagania się wydania przez sąd orzeczenia uznającego danego spadkobiercę za niegodnego

<sup>11</sup> J. Ciszewski, J. Knabe, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2024, art. 928 KC, Nt. 22.

<sup>12</sup> J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, art. 928 KC, Nb. 3.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 28.03.2018 r., IV CNP 10/17, Legalis nr 1814369; postanowienie SN z 27.08.2020 r., V CSK 173/20, Legalis nr 2471582; postanowienie SN z 11.07.2012 r., I CSK 75/12, Legalis 736908; postanowienie SN z 19.12.2019 r., I CSK 271/19, Legalis nr 2277350; zob. też J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, art. 928 KC, Nb. 3.

<sup>14</sup> J. Kuźmicka-Sulikowska, *op. cit.*

<sup>15</sup> E. Skowrońska-Bocian, J. Wierciński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, red. J. Guldowski, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2017, art. 928 KC, Nt. 4.

<sup>16</sup> I CZ 105/66, LEX nr 537.

dziedziczenia<sup>17</sup>. Takie samo stanowisko wyraził SN w postanowieniu z 3 lutego 2012 r., podkreślając, że żądanie uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia stanowi żądanie ukształtowania z mocy orzeczenia sądowego nowego porządku dziedziczenia po spadkodawcy. Jednocześnie SN zauważył, że sprawy o uznanie spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia traktowane są jak sprawy o prawa majątkowe<sup>18</sup>.

Pomimo znowelizowania przepisu art. 928 § 1 KC mocą ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, redakcja tego przepisu, w tym zwłaszcza jego pkt 4, nadal budzi uzasadnione wątpliwości. Ponadto wydaje się, na co zwracano uwagę wcześniej, że nowe przesłanki niegodności dziedziczenia, w tym przesłankę niealimentacji, ujęto zbyt wąsko<sup>19</sup>. Zastanawiające jest przy tym, czy rozszerzenie katalogu przesłanek niegodności dziedziczenia o przesłankę uporczywego uchylania się przez spadkobiercę od wykonywania względem spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego o wysokości wskazanej w orzeczeniu sądowym, w ugodzie czy w innej umowie, odpowiada oczekiwaniom społecznym, w tym postulatom zgłaszanym od dłuższego czasu przez przedstawicieli nauki. Stąd też rozważania poczynione w niniejszym opracowaniu odnoszą się do przesłanki niealimentacji. O tym, jakie cele towarzyszyły ustawodawcy przy formułowaniu tej przesłanki, dowiadujemy się z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

### **Uzasadnienie legislacyjne wprowadzenia nowej przesłanki niegodności dziedziczenia**

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw wskazano, że istnieje potrzeba uzupełnienia przesłanek niegodności dziedziczenia o przesłankę w postaci uporczywego uchylania się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego, określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem bądź innym organem albo inną umową. Tego rodzaju zachowanie jest wysoce naganne, a powinnością państwa jest reagowanie na zachowania spadkobierców, które pozostają w sprzeczności z etyką, prowadząc do naruszenia konstytucyjnie chronionych dóbr osobistych spadkodawcy, tj. zdrowia i życia<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Uzasadnienie wyroku SN z 11.03.2003 r., V CKN 1871/00, LEX nr 79753.

<sup>18</sup> Postanowienie SN z 3 lutego 2012 r., I CZ 9/12, LEX nr 1144815. Zob. też głosę do tego orzeczenia M. Rzewuskiego, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 3 lutego 2012 r. (I CZP 9/12)*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 5, s. 124–127. Zob. też E. Skowrońska-Bocian, J. Wierciński, *op. cit.*

<sup>19</sup> J. Kuźmicka-Sulikowska, *op. cit.*

<sup>20</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2977, s. 1.

Jednocześnie zwrócono uwagę na powszechny brak akceptacji dla przyznania majątku spadkowego osobie, która przez karygodne zaniechanie doprowadziła do tego, że podstawowe potrzeby spadkodawcy za jego życia nie zostały zaspokojone<sup>21</sup>. Jak wskazano, pożądane jest więc wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających żądanie uznania za niegodnego dziedziczenia również tego spadkobiercy, który uporczywie uchyla się od wykonywania ciężącego na nim obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy, pomimo istnienia realnej możliwości jego wykonania<sup>22</sup>.

Warto pamiętać, że zaniechanie alimentacji stanowi przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece (art. 209 KK), co przemawia za przypisaniem takiemu zachowaniu spadkobiercy cechy szczególnej naganności. Przez wzgląd na konsekwencje prawne uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia, przesłankę uporczywego uchylania się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego ograniczono jednak wyłącznie do sytuacji, kiedy obowiązek alimentacyjny określono co do wysokości orzeczeniem sądowym bądź ugodą zawartą przed sądem lub innym organem albo inną umową<sup>23</sup>.

Przesłanka niegodności dziedziczenia w postaci uporczywego uchylania się spadkobiercy od wykonywania spoczywającego na nim obowiązku alimentacyjnego w stosunku do spadkodawcy jest przesłanką o charakterze uzupełniającym wobec przesłanki, o której mowa w art. 928 § 1 pkt 1 KC<sup>24</sup>. Spadkobierca, który dopuścił się tego rodzaju zaniechania, może być uznany za niegodnego dziedziczenia niezależnie od tego, czy został skazany przez sąd wyrokiem za niealimentację ze szkodą dla spadkodawcy, czy też nie<sup>25</sup>.

Podobne rozwiązanie przyjęto w § 541 pkt 3 ABGB. Przepis ten dopuszcza możliwość uznania za niegodnego dziedziczenia tego, kto dopuścił się w stosunku do spadkodawcy szczególnie ciężkiego zaniedbania obowiązków, które wynikają ze stosunku prawnego pomiędzy rodzicami a dziećmi, jeśli spadkodawca nie był w stanie sporządzić testamentu bądź z innych przyczyn nie był w stanie wydziedziczyć takiej osoby, a z okoliczności nie wynika, że przebaczył jej przed śmiercią<sup>26</sup>.

### **Obowiązek alimentacyjny – istota, cele i funkcje**

Tytułową materię regulują przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Zgodnie z art. 128 KRO obowiązek alimentacyjny to obowiązek dostarczania środków utrzy-

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

mania, a w miarę potrzeby również środków wychowania. Jego zasadniczym celem jest dostarczenie wskazanych środków temu, kto nie ma możliwości zaspokojenia swych usprawiedliwionych potrzeb własnymi siłami<sup>27</sup>. Obowiązek ten zaliczany jest do grupy stosunków obligacyjnych<sup>28</sup>. Jak wskazano w literaturze, „obowiązek prawny pomocy słabszym i niemogącym się samodzielnie utrzymać jest wyrazem solidarności rodzinnej i ma silne oparcie w nakazach moralnych”<sup>29</sup>.

Obowiązek alimentacyjny pełni kilka ważnych funkcji, tj.:

- społeczną,
- ekonomiczną,
- opiekuńczo-zabezpieczającą,
- stabilizującą stosunki prawne w rodzinie<sup>30</sup>.

Obowiązek alimentacyjny spoczywa na osobach, które są ze sobą związane stosunkiem o charakterze rodzinnoprawnym<sup>31</sup>. Jak zasadnie wskazano w judykaturze, obowiązek ten służy nie tylko zapewnieniu podmiotowi uprawnionemu niezbędnych środków materialnych, które pozwolą zaspokoić jego potrzeby, ale również kształtowaniu właściwych wzorców postępowania. Ponadto wzmacnia on więzi rodzinne oraz kształtuje wzajemne relacje między członkami rodziny. Cele te są możliwe do zrealizowania jedynie w relacjach między osobami z grona osób uprawnionych i zobowiązanych do alimentacji, które ustawodawca określił w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>32</sup>.

Obowiązek alimentacyjny powstaje *ex lege* z momentem powstania następujących stosunków: małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia<sup>33</sup>. Należy zwrócić uwagę na osobisty charakter obowiązku alimentacyjnego. Oznacza on niedopuszczalność obciążenia obowiązkiem alimentacyjnym osoby niewskazanej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, jak również niedziedziczność wskazanego obowiązku<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> J. Pawliczak, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Domański, J. Słyk, wyd. 11, Warszawa 2024, art. 128 KRO, Nb. 1.

<sup>28</sup> J. Ignaczewski, M. Kurman, *Komentarz do przepisów KRO regulujących alimenty*, [w:] *Alimenty. Komentarz*, red. M. Karcz, M. Romańska, M. Kurman, W. Maciejko, wyd. 5, Warszawa 2022, art. 128 KRO, Nb. 2.

<sup>29</sup> T. Smyczyński, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12, red. T. Smyczyński, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 754.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 759-760.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 754.

<sup>32</sup> Uzasadnienie uchwały SN z 24.02.2011 r., III CZP 134/10, Legalis nr 287415.

<sup>33</sup> A. Kawałko, H. Witczak, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Frasz, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 128 KRO, Nt. 2.

<sup>34</sup> M. Andrzejewski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, wyd. 2, LEX 2013, art. 128 KRO, Nt. 7.

## Niealimentacja jako przesłanka uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia na mocy art. 928 § 1 pkt 1 KRO

Przed nowelizacją art. 928 KC dokonaną mocą ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, niektórzy przedstawiciele nauki przesłankę niealimentacji jako podstawy uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia wywodzili z treści § 1 pkt 1 przepisu, zgodnie z którym za niegodnego dziedziczenia może zostać uznany spadkobierca, który umyślnie dopuścił się ciężkiego przestępstwa przeciwko spadkodawcy<sup>35</sup>.

W zgodzie z art. 928 § 1 pkt 1 KC spadkobierca może zostać uznany za niegodnego dziedziczenia, jeśli jego zachowanie spełni kumulatywnie kilka wymogów, tj. wypełni znamiona przestępstwa umyślnego, zaklasyfikowanego do grupy przestępstw ciężkich, popełnionych przeciwko spadkodawcy<sup>36</sup>. O ile uznanie zachowania spadkobiercy za przestępstwo umyślne następuje przez sąd karny na podstawie przepisów Kodeksu karnego (przy czym warto zaznaczyć, że orzeczenie sądu karnego wiąże sąd cywilny), o tyle przypisanie przestępstwu charakteru ciężkiego pozostawiono już w gestii sądu cywilnego<sup>37</sup>. Jak wskazano w doktrynie, na gruncie art. 928 § 1 pkt 1 KC chodzi nie tylko o sprawstwo czy współsprawstwo spadkobiercy, ale także o usiłowanie popełnienia ciężkiego przestępstwa przeciw spadkodawcy<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu karnego (dalej: KK) „czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi”.

Dokonując samodzielnej oceny charakteru przestępstwa w kategorii ciężkie/lekkie, sąd cywilny winien uwzględnić zarówno rodzaj przestępstwa, jak również okoliczności danej sprawy<sup>39</sup>. Może bowiem się zdarzyć, że z obiektywnego punktu widzenia „lekkie” przestępstwo uznane zostanie za przesłankę niegodności, co może nastąpić wtedy, gdy np. dojdzie do nasilenia złej woli spadkobiercy. Każdorazowo jednak zachowanie spadkobiercy, by mogło stanowić przesłankę niegodności, musi spełniać znamiona czynu zabronionego, o którym traktuje ustawodawca w kodeksie karnym<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Por. A. Kawalko, J.S. Piątowski, H. Witczak, *op. cit.*, s. 180.

<sup>36</sup> Uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z 18.12.2013 r., VI ACa 785/13, Legalis nr 831521; M. Zelek, *op. cit.*

<sup>37</sup> Uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., VI ACa 785/13, Legalis nr 831521.

<sup>38</sup> M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2021, art. 928 KC, Nb. 12.

<sup>39</sup> M. Załucki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 2, Warszawa 2019, art. 928 KC, Nb. 3; M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny, t. 2: Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2021, art. 928 KC, Nb. 14; wyrok SA w Warszawie z 11.08.2017 r., VI ACa 1914/16, LEX nr 2490254.

<sup>40</sup> Wyrok SA w Warszawie z 11.08.2017 r., *op. cit.*

Jak wskazano w judykaturze, terminu „ciężkie przestępstwo”, o którym mowa w art. 928 § 1 pkt 1 KC, nie należy utożsamiać z terminem „zbrodnia” wskazanym w art. 7 § 2 KK. W okolicznościach danej sprawy bowiem za „ciężkie przestępstwo” z art. 928 § 1 KC może zostać również uznany czyn będący występkiem (art. 7 § 3 KK)<sup>41</sup>. Zdaniem Jana Pietrzykowskiego, z którym należy się zgodzić, „pewnego uściślenia rodzaju występków, które w konkretnych okolicznościach sprawy mogą być potraktowane jako ciężkie przestępstwo, należy szukać w dyspozycji art. 1008 pkt 2 i 3. Według tych przepisów podstawą wydziedziczenia może być m.in. dopuszczenie się względem spadkodawcy umyślnego przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności albo rażącej obrazie czci, a ponadto niedopełnienie względem spadkodawcy obowiązków rodzinnych”<sup>42</sup>.

Niealimentacja stanowi przestępstwo unormowane w art. 209 KK. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z dnia 23 marca 2017 r.<sup>43</sup> do przestępstwa tego dochodziło wtedy, gdy osoba zobowiązana do realizacji obowiązku alimentacyjnego uporczywie się od niego uchylała. Użyte przez ustawodawcę terminy „uporczywie” i „uchyla się” świadczyły o złej woli zobowiązanego<sup>44</sup>. Ponadto ocena prawno-karna niealimentacji wymagała wykazania, że zaniechanie realizacji obowiązku alimentacyjnego przez podmiot zobowiązany spowodowało narażenie osoby uprawnionej do alimentów na niezaspokojenie jej podstawowych potrzeb życiowych<sup>45</sup>. Wykazanie tej ostatniej przesłanki, jak słusznie podnoszono w literaturze, w przypadku oceny cywilnoprawnej niealimentacji pod kątem przesłanek niegodności dziedziczenia, kłóciłoby się z celem samej instytucji niegodności dziedziczenia<sup>46</sup>. Innymi słowy „czynność sprawcza przestępstwa niealimentacji polega[ła] na uporczywym uchylaniu się od wykonania ciężącego na sprawcy z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego, obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby, przez co naraża[ła] ją na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Odpowiedzialność karna sprawcy przestępstwa niealimentacji wymaga[ła] zatem przede wszystkim stwierdzenia, że miał on obowiązek świadczeń materialnych na rzecz rodziny lub innych osób i że od wykonywania tego obowiązku uporczywie się uchylał”<sup>47</sup>. Sformułowanie „uchyla się” powinno być pojmowane jako niewypełnianie spoczywającego na sprawcy obowiązku możliwego

<sup>41</sup> Wyrok SA w Gdańsku z 14.06.2000 r., I ACa 262/00, Legalis nr 52667.

<sup>42</sup> J. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, red. Z. Resich, Warszawa 1972, s. 1838.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 952.

<sup>44</sup> Wyrok SN z 3.07.2003 r., II KK 125/03, Legalis nr 58198; wyrok SN z 27.02.1996 r., II KRN 200/95, LEX nr 25594.

<sup>45</sup> A. Kawalko, J.S. Piątowski, H. Witczak, *op. cit.*, s. 210.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 211.

<sup>47</sup> Uzasadnienie wyroku SA w Białymstoku z 10.04.2013 r., ACa 23/13, Legalis nr 720006.

do wykonania. Sprawca albo zlekceważył spoczywający na nim obowiązek, albo nie chciał go wypełnić<sup>48</sup>.

Jak wskazywano w judykaturze, o występku, o jakim traktował przepis art. 209 § 1 KK w kształcie przed nowelizacją Kodeksu karnego z 2017 r., można było mówić wtedy, kiedy wykazano, że wskutek uporczywego uchylania się przez sprawcę od realizacji obowiązku łożenia na utrzymanie osoby najbliższej, pokrzywdzony został narażony na niemożność zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb życiowych. Takie brzmienie przepisu oznaczało, że w przypadku gdy potrzeby zarówno duchowe, jak i fizyczne osoby pokrzywdzonej zostały zaspokojone w inny sposób, nie było podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawcy, nawet wtedy, kiedy uporczywie uchylał się od alimentacji<sup>49</sup>.

Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z dnia 23 marca 2017 r. znowelizowano przepis art. 209 KK. Zgodnie z jego obecnym brzmieniem „kto uchyla się od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku” (§ 1). W świetle § 1a przepisu „jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Przy ocenie „ciężkości” przestępstwa, o której mowa w art. 928 § 1 pkt 1 KC, brany jest pod uwagę zarówno sam rodzaj naruszonego bądź zagrożonego przestępstwem dobra, jak również skutki doznanej krzywdy. Duże znaczenie ma również określenie sposobu i czasu działania sprawcy, uporczywość jego zachowania oraz nasilenie złej woli, a przede wszystkim zamiar poniżenia lub upokorzenia ofiary. Dokonując oceny ciężkości przestępstwa, należy każdorazowo brać pod uwagę okoliczności danej sprawy i specyfikę określonego przestępstwa. Takie same bądź podobne przestępstwa będą różnie oceniane w odmiennych stanach faktycznych. O „ciężkości” przestępstwa nie decyduje sam kodeksowy rozmiar zagrożenia karą, przez co nawet „lekkie” z uwagi na rozmiar kary przestępstwo może wypełniać znamiona „ciężkiego” w rozumieniu art. 928 § 1 pkt 1 KC<sup>50</sup>. Jak wskazano w literaturze, ważkie znaczenie przy kwalifikacji określonego przestępstwa do grupy przestępstw ciężkich odgrywa zachowanie spadkobiercy ze znacznym nasileniem

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Wyrok SA z 12.01.2005 r., II AKO 1/05, Legalis nr 71613.

<sup>50</sup> Uzasadnienie wyroku SN z 23.03.2016 r., III CSK 80/15, LEX nr 2019552.

złej wiary, jak również motywacja zasługująca na szczególne potępienie<sup>51</sup>. W judykaturze stwierdzono, że „motywacja zasługująca na szczególne potępienie, to motywacja, która w rozumieniu powszechnym jest jaskrawo naganna, wywołuje silne reakcje repulsywne w społeczeństwie, takie jak oburzenie, potępienie, gniew. Oznacza ona działanie z motywów zasługujących na szczególne napiętnowanie, a więc ocenianych wyjątkowo negatywnie”<sup>52</sup>. Dla sądu dokonującego przedmiotowej oceny znaczenie może mieć także to, kto był ofiarą przestępstwa – osoba będąca członkiem najbliższej rodziny sprawcy czy może jego dalszy krewny<sup>53</sup>.

Warto też mieć na uwadze, że „dla oceny, czy wystąpiła przesłanka niegodności dziedziczenia z art. 928 § 1 pkt 1 KC, indyferentny jest czas dzielący popełnienie przestępstwa od chwili śmierci spadkodawcy, jak również przedawnienie karalności czynu, amnestia lub abolicja, na mocy których nie następuje ukaranie sprawcy, mimo że popełnił przestępstwo, zatarcie skazania”<sup>54</sup>.

W świetle powyższego należy zgodzić się z tymi przedstawicielami nauki, którzy ważą, że na gruncie art. 928 § 1 pkt 1 KC przestępstwo niealimentacji jedynie wyjątkowo, bo w zależności od konkretnego stanu faktycznego danej sprawy, może stanowić przesłankę niegodności dziedziczenia<sup>55</sup>. Dlatego jeszcze przed nowelizacją KC z 2023 r. postulowano uzupełnienie art. 928 KC o dodatkową przesłankę tożsamą z przesłanką wydziedziczenia, tj. przesłankę uporczywego naruszenia obowiązków rodzinnych wobec spadkodawcy<sup>56</sup>.

Dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie niegodności dziedziczenia nie były zadowalające ani ze społecznego punktu widzenia, ani z perspektywy aksjologicznej. Niewypełnianie bowiem przez podmiot uprawniony do dziedziczenia podstawowych obowiązków rodzinnych wobec spadkodawcy, tj. obowiązku alimentacyjnego, nie zawsze, a właściwie wyjątkowo mogło stanowić przesłankę niegodności dziedziczenia. Wydaje się, że jakikolwiek sposób nagannego zachowania wymierzonego przeciwko dobru rodziny (dobru konstytucyjnie chronionemu) powinien być sankcjonowany przez prawodawcę. W pewnym stopniu ustawodawca sprostał oczekiwaniom doktrynalnym, dokonując nowelizacji przepisów o niegodności dziedziczenia.

<sup>51</sup> J. Kuźmicka-Sulikowska, *Popęlenie przestępstwa jako przyczyny niegodności dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2017, z. 8, s. 141.

<sup>52</sup> Wyrok SA w Lublinie z 27.04.1999 r., II AKA 12/99, Legalis nr 44618.

<sup>53</sup> O. Wawrzyniak, *Matoletni jako niegodny dziedziczenia*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 12, s. 780.

<sup>54</sup> P. Wołowski, *Nowe przesłanki niegodności dziedziczenia*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 6, s. 348.

<sup>55</sup> W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 30, Warszawa 2022, art. 928 KC, Nb. 55.

<sup>56</sup> *Ibidem*, Nb. 55.1.

## **Niealimentacja jako przesłanka uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia na mocy art. 928 § 1 pkt 4 KC. Uwagi ogólne**

Ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw znowelizowano przepis art. 928 § 1 KC, dodając do niego m.in. pkt 4 stanowiący dodatkową przesłankę niegodności dziedziczenia w postaci uporczywego uchylania się przez spadkobiercę od wykonywania względem spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego o wysokości wskazanej w orzeczeniu sądowym, w ugodzie czy w innej umowie.

Sformułowanie nowej przesłanki oznacza w praktyce, że zaniechanie realizacji obowiązku alimentacyjnego przez spadkobiercę nie będzie musiało być rozpoznawane przez sąd pod kątem spełnienia przesłanek prawnokarnych przestępstwa z art. 209 KK. Wystarczające będzie dokonanie przez sąd oceny w przedmiocie uporczywego niewykonywania przez spadkobiercę obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy<sup>57</sup>.

Jak jednak słusznie zauważono w doktrynie, jedynie rozmyślne i uporczywe niewykonywanie przez spadkobiercę obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy będzie stanowiło przesłankę uzasadniającą uznanie spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia<sup>58</sup>.

Trafnie podkreślił Przemysław Wołowski, że „zakresem obowiązku alimentacyjnego, w rozumieniu art. 928 § 1 pkt 4 KC, nie są objęte świadczenia alimentacyjne z umowy renty (art. 903 KC), świadczenia rentowe ze źródeł pozaumownych (art. 907 KC), środki utrzymania na rzecz dziadków spadkodawcy. Są to świadczenia, które zalicza się do szerokiego pojęcia wierzytelności o dostarczenie środków utrzymania, obejmujące nie tylko alimenty, lecz także inne należności, których przedmiotem jest dostarczenie środków utrzymania”. Jak zasadnie zauważył, „za przyjęciem powyższej tezy przemawia brzmienie art. 928 § 1 pkt 4 KC, w którym ustawodawca wprost mówi o «obowiązku alimentacyjnym», a nie o «obowiązku dostarczenia środków utrzymania»”<sup>59</sup>.

### **Uporczywe uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego**

W przepisie art. 928 § 1 pkt 4 KC ustawodawca położył nacisk na „uporczywość” niewykonywania obowiązku alimentacyjnego, choć terminu tego nie wyjaśnił. W uzasadnieniu projektu ustawy, mocą której dodano do art. 928 § 1 KC pkt 4,

<sup>57</sup> A. Kawalko, J.S. Piąkowski, H. Witczak, *op. cit.*, s. 209.

<sup>58</sup> P. Wołowski, *op. cit.*, s. 350.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

wskazano, że w literaturze i judykaturze słowo „uporczywość” oznacza powtarzalne, długotrwałe, a jednocześnie nacechowane złą wolą, ale również nieustępliwością zachowanie. Termin ten używany jest celem zaakcentowania intensywności owych nagannych zachowań<sup>60</sup>. Ponadto za zasadne uznano interpretowanie pojęcia „uporczywość” w taki sam sposób, w jaki wykładane jest ono na gruncie art. 1008 pkt 1 i 3 KC dotyczącego instytucji wydziedziczenia, skądinąd podobnej z aksjologicznego punktu widzenia do instytucji niegodności dziedziczenia. Tym samym „uporczywość” powinniśmy utożsamiać z umyślnym, świadomym i ukierunkowanym na uzyskanie negatywnego skutku zachowaniem danego podmiotu<sup>61</sup>.

Z punktu widzenia „oceny, czy uchylanie się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego cechuje się uporczywością, indyferentna jest kategoria (waga) naruszeń i możliwość przypisania zachowaniu spadkobiorcy winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa”<sup>62</sup>. Pojęcie uporczywej niealimentacji powinno być interpretowane przy użyciu wykładni obiektywno-subiektywnej. Na jej podstawie znamiona przesłanki niegodności dziedziczenia w postaci uporczywej niealimentacji zostaną spełnione przez tego, kto celowo, długotrwałe, powtarzalnie od jakiegoś czasu nie płaci alimentów na rzecz spadkodawcy, pomimo posiadania realnych i faktycznych możliwości<sup>63</sup>. Jak zasadnie zauważył Witold Borysiak, „cechami uporczywości w rozumieniu regulacji KC są więc nie tylko powtarzalność i trwałość («aspekt czasowy»), ale też umyślność działania i negatywnej jego oceny z punktu widzenia społecznego («aspekt psychiczny»)»<sup>64</sup>. Sąd rozpoznający sprawę o niegodność dziedziczenia z powodu uchylania się od wykonania obowiązku alimentacyjnego każdorazowo powinien ocenić, czy została spełniona przesłanka uporczywości uchylania się od tego obowiązku<sup>65</sup>.

Zdaniem Małgorzaty Łączkowskiej-Porawskiej przesłanka uporczywego uchylania się od wykonania obowiązku alimentacyjnego powinna zostać uzupełniona o przymiotnik „rażące”. Nie zawsze bowiem uporczywe uchylanie się od realizacji obowiązku alimentacyjnego będzie bezprawne. Na gruncie polskiego systemu prawnego podmiot zobowiązany do alimentacji może w określonych przypadkach, wskazanych przez ustawodawcę, uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego, np. w przypadku gdy realizacja tego obowiązku byłaby sprzeczna z zasadami

<sup>60</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2977, s. 3.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 4. Zob. też W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 30, Warszawa 2022, art. 928 KC, Nb. 55.1.

<sup>62</sup> P. Wołowski, *op. cit.*, s. 350.

<sup>63</sup> A. Kawalko, J.S. Piąkowski, H. Witczak, *op. cit.*, s. 213-214.

<sup>64</sup> W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 33, Warszawa 2024 r., art. 928 KC, Nb. 147.

<sup>65</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2977 Sejmu RP IX kadencji, pkt I.1.

współzycia społecznego (art. 144<sup>1</sup> KRO). W ocenie Autorki dodanie słowa „rażące” byłoby pożądanę z uwagi na konieczność zawężenia stosowania przesłanki z art. 928 § 4 KC jedynie do przypadków bezprawnego, uporczywego uchylania się od wypełniania obowiązku alimentacyjnego<sup>66</sup>. Wprawdzie należy się zgodzić z potrzebą uzupełnienia omawianej przesłanki, jednak wydaje się, że bardziej przejrzyste, nienasuwające wątpliwości interpretacyjnych byłoby uzupełnienie jej o dodanie słowa nie „rażące”, ale „bezprawne”.

Na gruncie analizowanej przesłanki niegodności dziedziczenia wątpliwe jest, czy uporczywe niewykonywanie obowiązku alimentacyjnego dotyczy jedynie przypadków niewykonywania zobowiązania alimentacyjnego w ogóle (tzn. w całości), czy również jego nienależytego wykonywania, czyli np. niepłacenia pełnych rat alimentacyjnych bądź nieterminowego ich płacenia<sup>67</sup>. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie dominuje stanowisko, że przesłanka uporczywej alimentacji zostanie spełniona zarówno w przypadku niewypełniania obowiązku alimentacyjnego, jak również jego nienależytego wypełniania<sup>68</sup>. Tego rodzaju zapatrywanie jest jak najbardziej trafne. Nienależyte wypełnianie obowiązku alimentacyjnego może bowiem powodować podobne skutki dla podmiotu uprawnionego co niewypełnianie tego obowiązku. Wydaje się, że celem uniknięcia powyższych wątpliwości zasadne byłoby uzupełnienie art. 928 § 4 KC o wyrażenie „lub jego nienależytego wypełniania”.

### **Ustalenie wysokości alimentów w orzeczeniu sądowym, w ugodzie zawartej przed sądem bądź innym organem lub w innej umowie**

Niewykonywanie obowiązku alimentacyjnego może stanowić podstawę niegodności dziedziczenia tylko wtedy, gdy obowiązek ten skonkretyzowany został co do wysokości w orzeczeniu sądowym, w ugodzie zawartej przed sądem albo przed innym organem bądź w innej umowie. Orzeczenia sądowe, w których ustalana jest wysokość alimentów, mogą zapadać w różnych sprawach, np. w sprawie rozwodowej<sup>69</sup>, w sprawie separacyjnej, w sprawie o unieważnienie związku małżeńskiego. W literaturze sporne jest, czy tego rodzaju orzeczenie musi być prawomocne, czy też nie. Zdaniem W. Borysiaka wysokość alimentów może być ustalona nawet w nieprawomocnym orzeczeniu sądowym lub w postanowieniu zabezpieczającym,

<sup>66</sup> M. Łączkowska-Porawska, *Nowe przesłanki uznania spadkobiercy za niegodnego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 3, s. 277-278.

<sup>67</sup> E. Skowrońska-Bocian, *Zmiany w prawie spadkowym. Komentarz*, LEX: Wolters Kluwer Polska 2024, art. 928 KC, Nb. 10.

<sup>68</sup> Wytyczne Wymiaru Sprawiedliwości SN z 9.06.1976 r., VI KZP 13/75, Legalis nr 19478; E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*

<sup>69</sup> E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, Nt. 5-6.

przez wzgląd na cel art. 928 KC<sup>70</sup>. Z kolei według E. Skowrońskiej-Bocian orzeczenie musi być prawomocne. Jak wskazała Autorka: „orzeczenie nieprawomocne podlega kontroli instancyjnej – może zostać zmienione lub uchylone. Grozi zatem niebezpieczeństwo, że za niegodnego mogłaby zostać uznana osoba, która miała prawo do uchylenia się od świadczeń alimentacyjnych np. na podstawie art. 144<sup>1</sup> k.r.o.”<sup>71</sup>.

Obowiązek alimentacyjny może zostać skonkretyzowany również w ugodzie. Chodzi tu o ugodę zawartą przed sądem w postępowaniu pojednawczym bądź w trakcie trwania procesu, jak również o ugodę zawartą w trakcie mediacji, która podlega następnie zatwierdzeniu przez sąd. Niedopuszczalne jest zawarcie ugody dotyczącej alimentów przed sądem polubownym<sup>72</sup>.

Wreszcie skonkretyzowanie obowiązku alimentacyjnego może nastąpić w umowie. Prawodawca nie wskazał jednak rodzaju umowy określającej wysokość alimentów. Tym samym należy przyjąć, że chodzi tu o każdą umowę, w której określono zarówno podmiot uprawniony, jak i zobowiązany do alimentacji oraz wysokość alimentów<sup>73</sup>. Istotne jest przy tym, by umowa ta odnosiła się do obowiązku alimentacyjnego, który wynika z przepisów ustawy. Forma przedmiotowej umowy jest dowolna. Umowa powinna zostać zawarta długo przed śmiercią spadkodawcy. W przypadku zawarcia jej w krótkim okresie przed śmiercią spadkodawcy, wątpliwe pozostawałoby spełnienie przesłanki uporczywości<sup>74</sup>.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na podniesione przez E. Skowrońską-Bocian wątpliwości pojawiające się na gruncie opisywanej przesłanki. Możliwe są bowiem przypadki, gdzie pomimo braku określenia wysokości alimentów w sposób przewidziany w przepisach ustawy, dziedziczenie konkretnej osoby powszechnie uznane będzie za sprzeczne z moralnością. W związku z tym Autorka zaproponowała uzupełnienie art. 928 § 1 pkt 4 KC o przykładowe wyliczenia, na kształt regulacji art. 928 § 1 pkt 5 KC<sup>75</sup>.

Zdaniem M. Łączkowskiej-Porawskiej uzależnienie przesłanki niewykonywania obowiązku alimentacyjnego od skonkretyzowania tego obowiązku co do wysokości w orzeczeniu sądowym, w ugodzie zawartej przed sądem albo przed innym organem bądź w innej umowie, jest niewłaściwe. Autorka podała dwa argumenty, które mają przemawiać za trafnością tego zapatrywania. Po pierwsze, uzależnienie

<sup>70</sup> W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 33, Warszawa 2024, art. 928 KC, Nb. 158.

<sup>71</sup> E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, Nt. 6.

<sup>72</sup> *Ibidem*, Nt. 7.

<sup>73</sup> W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 33, art. 928 KC, Nb. 159.

<sup>74</sup> E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, Nt. 8.

<sup>75</sup> *Ibidem*, Nt. 5.

przesłanki niewykonywania obowiązku alimentacyjnego od skonkretyzowania tego obowiązku co do wysokości w orzeczeniu sądowym, w ugodzie zawartej przed sądem albo przed innym organem bądź w innej umowie jest tożsame z przesłanką ciężkiego, umyślnego przestępstwa przeciwko spadkodawcy, o którym stanowi przepis art. 928 § 1 pkt 1 KC. Po wtóre, „takie ujęcie przesłanki niegodności uniemożliwia uznanie za niegodnego osoby, która w ogóle nie interesowała się losem swojego krewnego, wobec którego miała obowiązek alimentacyjny”<sup>76</sup>. Z pierwszym argumentem Autorki trudno się zgodzić, bowiem zgodnie z art. 209 KK przestępstwo niealimentacji popełni ten, kto dopuszcza się zaległości o równowartości co najmniej trzech świadczeń okresowych albo jeśli opóźnienie zaległego świadczenia, innego niż okresowe, wynosi co najmniej trzy miesiące. W przepisie art. 928 § 4 KC normującym przesłankę niealimentacji zważono, że chodzi tu o uporczywe uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, bez wskazania jakiegokolwiek okresu niewypełniania tego obowiązku.

### **Niealimentacja przyczyną niegodności dziedziczenia w prawie słoweńskim**

Niealimentacja stanowi jedną z przyczyn niegodności dziedziczenia na gruncie prawodawstwa słoweńskiego. W § 126 ustawy o spadkach (ZD) wymieniono enumeratywnie przesłanki niegodności dziedziczenia, którymi są:

- umyślne zabicie lub usiłowanie zabicia spadkodawcy,
- zmuszenie groźbą, przymusem lub podstępem spadkodawcy do sporządzenia lub odwołania testamentu bądź postanowienia testamentu albo uniemożliwienie tego spadkodawcy,
- zniszczenie lub ukrycie testamentu spadkodawcy celem uniemożliwienia wykonania jego ostatniej woli albo sfałszowanie testamentu,
- poważne naruszenie wynikającego z prawa obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy, jak również nieudzielenie spadkodawcy pomocy<sup>77</sup>.

Większość wskazanych przyczyn, poza przyczyną zniszczenia bądź sfałszowania testamentu, musi istnieć w chwili śmierci spadkodawcy<sup>78</sup>. Wszystkie wskazane przesłanki muszą być interpretowane ściśle i wąsko<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> M. Łączkowska-Porawska, *op. cit.*, s. 279.

<sup>77</sup> F. Dougan, [w:] *Family Property and Succession in EU Member States. National Reports on the Collected Data*, red. L. Ruggeri, I. Kunda, S. Winkler, Croatia 2019, s. 602.

<sup>78</sup> M. Durić, *Institut Razdedinjenja Skozi Teoretični in Praktični Prikaz. Diplomsko delo*, Maribor 2009, s. 35, <https://core.ac.uk/download/67535012.pdf> [dostęp: 20.05.2025].

<sup>79</sup> K. Drnovšek, *Consequences of Crimes Against Life for the Order of Succession*, [w:] *Selected Aspects of Human Life in Civil and Criminal Law*, red. S. Kraljić, D. Korošec, Y. Ünver, Maribor 2021, s. 151.

Niegodność dziedziczenia w ustawodawstwie słoweńskim ma charakter względny. Osoba, która dopuściła się jednego ze wskazanych w ustawie czynów, może zostać uznana za niegodną dziedziczenia tylko po tym spadkodawcy, wobec którego dopuściła się takiego czynu. Zstępni osoby, która została uznana za niegodną dziedziczenia, nie są dotknięci skutkami niegodności. Jeśli spadkodawca zdecyduje się przebaczyć osobie, która dopuściła się względem niego któregoś z czynów wymienionych w § 126 ZD, do osoby tej nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące niegodności dziedziczenia (127 § 2 ZD)<sup>80</sup>.

Z uwagi na tematykę opracowania analizie zostanie poddana czwarta przesłanka, tj. poważne naruszenie wynikającego z prawa obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy, jak również nieudzielenia spadkodawcy pomocy. Zgodnie z ustawodawstwem słoweńskim obowiązek alimentacyjny istnieje pomiędzy: małżonkami, konkubentami, rodzicami a dziećmi, jak również pomiędzy rodzicem zastępczym a pasierbem. Prawodawca słoweński przewiduje również, aczkolwiek pod pewnymi warunkami, istnienie takiego obowiązku między partnerami zarejestrowanego związku partnerskiego osób tej samej płci<sup>81</sup>. Obowiązek alimentacyjny w Słowenii utożsamiany jest z obowiązkiem utrzymania i wsparcia, a jego realizacja sprowadza się do zaspokojenia przez podmiot zobowiązany potrzeb życiowych podmiotu uprawnionego<sup>82</sup>.

Wykładnia czwartej z wymienionych przesłanek, tj. poważne naruszenie wynikającego z prawa obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy i nieudzielenie spadkodawcy pomocy, jest najbardziej problematyczna. Do jej unormowania ustawodawca słoweński użył dwóch nieostrych sformułowań: „poważne zaniedbanie obowiązku” i „niezbędna pomoc”, których interpretacja powinna być ustalana w każdym przypadku z osobna. Sędziowie badający istnienie przesłanki niegodności dziedziczenia powinni każdorazowo brać pod uwagę wiele różnych czynników, m.in. długość okresu niezapewnienia przez spadkobiercę wsparcia i pomocy spadkodawcy, dysponowanie przez spadkodawcę innymi środkami utrzymania, zagrożenie życia spadkodawcy, posiadanie przez spadkobiercę możliwości wsparcia lub pomocy spadkodawcy itp.<sup>83</sup> Jak wskazano w literaturze, „choć sądy są zobowiązane do rozważenia wszystkich subiektywnych i obiektywnych okoliczności sprawy, odnoszących się zarówno do spadkodawcy, jak i spadkobiercy, muszą one również zadbać o to, aby zakres ich kontroli był zgodny z zawężającą interpretacją, bez uciekania się do analogii”<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> F. Dougan, *op. cit.*

<sup>81</sup> M. Durić, *op. cit.*

<sup>82</sup> [https://e-justice.europa.eu/topics/family-matters-inheritance/family-maintenance/si\\_en](https://e-justice.europa.eu/topics/family-matters-inheritance/family-maintenance/si_en) [dostęp: 24.03.2025].

<sup>83</sup> K. Drnovšek, *op. cit.*, s. 151.

<sup>84</sup> *Ibidem.*

Przy badaniu opisywanej przesłanki niegodności dziedziczenia sąd obowiązany jest każdorazowo starannie ocenić jej treść na podstawie warunków społecznych i przepisów, które obowiązują w chwili naruszenia<sup>85</sup>. Przesłanka ta zostaje spełniona wtedy, gdy zaniechanie spoczywających na danej osobie obowiązków wobec spadkodawcy grozi poważnymi konsekwencjami dla życia i zdrowia spadkodawcy. Za niegodną dziedziczenia zostanie uznana osoba, która z winy umyślnej nie udzieliła spadkodawcy pilnej pomocy celem ochrony jego życia i zdrowia, pomimo tego, że gdyby jej udzieliła, nie naraziłaby nikogo (łącznie z samym sobą) na niebezpieczeństwo<sup>86</sup>. Do poważnego naruszenia obowiązku alimentacyjnego musi dojść w okresie, w którym obowiązek ten istniał<sup>87</sup>.

W judykaturze słoweńskiej wskazuje się, że wprowadzenie niewypełnianie obowiązku alimentacyjnego jest penalizowane w prawie karnym, to jednak będzie ono stanowiło przesłankę niegodności dziedziczenia nie tylko wtedy, gdy spadkobierca dopuści się przestępstwa niealimentacji, ale również wtedy, kiedy nie wypełniając obowiązku alimentacyjnego, spadkobierca co prawda nie popełni przestępstwa, ale obowiązek ten poważnie naruszy. W tym ostatnim przypadku niezbędne jest wykazanie prawnego istnienia obowiązku alimentacyjnego oraz faktu jego poważnego naruszenia<sup>88</sup>.

Dla sądu dokonującego oceny naruszenia obowiązku alimentacyjnego i nieudzielenia niezbędnej pomocy spadkodawcy istotne są następujące okoliczności: stopień naruszenia, okres, w którym nastąpiło naruszenie, wola osoby dokonującej naruszenia i konsekwencje dla spadkodawcy<sup>89</sup>. Przykładowo, w jednym ze swoich orzeczeń słoweński SN uznał, że całkowite porzucenie materialnej i społecznej opieki rodzicielskiej spełnia przesłankę niegodności dziedziczenia<sup>90</sup>. W innym judykacie wskazał, że sporadyczne wizyty spadkobiercy u spadkodawcy, który ma zapewniony byt materialny i dobrą opiekę, nie stanowią o zaniechaniu opieki i wsparcia, przez co nie są przesłanką niegodności dziedziczenia<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Orzeczenie SN z 29.09.2005 r., VS08753, [https://www.sodnapraksa.si/?q=\\*%C5%A1%C4%8Di&database%5BSOVS%D=SOVS&cid=9863](https://www.sodnapraksa.si/?q=*%C5%A1%C4%8Di&database%5BSOVS%D=SOVS&cid=9863) [dostęp: 20.04.2025]; Š. Baranič, *Razdedinjenje in dedna nevrednost*, 19.12.2021, <https://www.pravozavse.si/razdedinjenje-in-dedna-nevrednost/> [dostęp: 24.04.2025].

<sup>86</sup> Š. Baranič, *Razdedinjenje in dedna nevrednost*, 19.12.2021, <https://www.pravozavse.si/razdedinjenje-in-dedna-nevrednost/> [dostęp: 24.04.2025].

<sup>87</sup> Orzeczenie SN z 29.09.2005 r., *op. cit.*

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> Orzeczenie SN z 14.01.2010 r., VS0012829, [https://sodnapraksa.si/?q=G%205%2008&database%5BSOVS\]=SOVS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&crowsPerPage=20&page=6&moreLikeThis=1&cid=doc\\_2010040815244654](https://sodnapraksa.si/?q=G%205%2008&database%5BSOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&crowsPerPage=20&page=6&moreLikeThis=1&cid=doc_2010040815244654) [dostęp: 24.05.2025]; orzeczenie SN z 29.09.2005, *op. cit.*

<sup>90</sup> Orzeczenie SN z 16.02.2022 r., VS00055636, [https://sodnapraksa.si/?q=G%2020%2008&database%5BSOVS\]=SOVS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&crowsPerPage=20&page=5&moreLikeThis=1&cid=doc\\_201508111457548](https://sodnapraksa.si/?q=G%2020%2008&database%5BSOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&crowsPerPage=20&page=5&moreLikeThis=1&cid=doc_201508111457548) [dostęp: 24.05.2025].

<sup>91</sup> Orzeczenie SN z 29.09.2005 r., *op. cit.*

W orzecznictwie podkreślono także, że „przyczyna niegodności dziedziczenia z art. 126 ust. 4 ZD musi w konkretnym przypadku – w odróżnieniu od tego, co przewiduje art. 42 ust. 1 ZD dotyczący wydziedziczenia – zawierać związek przyczynowy między zaniechaniem udzielenia pomocy przez spadkobiercę (lub naruszeniem obowiązku alimentacyjnego) z jednej strony a konkretną szkodą spadkodawcy z powodu zaniechania udzielenia niezbędnej pomocy z drugiej strony”<sup>92</sup>.

## Podsumowanie

Jednym z nielicznych państw europejskich, które wprowadziło niealimentację jako przesłankę niegodności dziedziczenia, jest Słowenia. Stąd też podjęto próbę skróconej analizy zagranicznego rozwiązania prawnego. Dokonując porównania instytucji niegodności w polskim i słoweńskim systemie prawnym, zauważono, że oba ustawodawstwa kładą akcent na złą wolę spadkobiercy. Zauważono również, że sformułowanie zarówno przez polskiego, jak i słoweńskiego ustawodawcę w przepisach dotyczących instytucji niegodności dziedziczenia nieostrych zwrotów prowadzi do licznych wątpliwości interpretacyjnych, co nie wydaje się pożądane ani przez społeczeństwo, ani przez wymiar sprawiedliwości.

Uwzględniając słoweńską praktykę orzeczniczą, wydaje się, że także polscy sędziowie dokonujący oceny naruszenia obowiązku alimentacyjnego wobec spadkodawcy powinni brać pod uwagę przede wszystkim: stopień jego naruszenia, okres, w którym nastąpiło naruszenie, wolę osoby dokonującej naruszenia oraz konsekwencje dla spadkodawcy<sup>93</sup>.

Nowelizacja przepisów polskiego Kodeksu cywilnego niewątpliwie wyszła naprzeciw oczekiwaniom społecznym oraz poglądom przedstawicieli nauki, choć wydaje się, że nie w pełnym zakresie. W świetle poczynionych uwag o charakterze prawnoporównawczym wydaje się, że lepszym rozwiązaniem, jeśli chodzi o przesłankę niealimentacji, jest rozwiązanie słoweńskie, które nie przewiduje źródła alimentacji, a ponadto słoweńskie uregulowanie niealimentacji odpowiadałoby bardziej potrzebom społecznym, a jednocześnie byłoby uzasadnione z aksjologicznego punktu widzenia.

## Literatura

- Andrzejewski M., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, wyd. 2, LEX 2013.
- Baranić Š., *Razdedinjenje in dedna nevrečnost*, 19.12.2021, <https://www.pravozavse.si/razdedinjenje-in-dedna-nevrečnost/>.

<sup>92</sup> Orzeczenie SN z 16.02.2022 r., *op. cit.*

<sup>93</sup> Orzeczenie SN z 14.01.2010 r., *op. cit.*; orzeczenie SN z dnia 29.09.2005, *op. cit.*

- Borysiak W., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 33, Warszawa 2024.
- Borysiak W., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 30, Warszawa 2022.
- Ciszewski J., Knabe J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2024.
- Dougan F., [w:] *Family Property and Succession in EU Member States. National Reports on the Collected Data*, red. L. Ruggeri, I. Kunda, S. Winkler, Croatia 2019.
- Drnovšek K., *Consequences of Crimes Against Life for the Order of Succession*, [w:] *Selected Aspects of Human Life in Civil and Criminal Law*, red. S. Kraljić, D. Korošec, Y. Ünver, Maribor 2021.
- Durić M., *Institut Razdedinjenja Skozi Teoretični in Praktični Prikaz. Diplomsko delo*, Maribor 2009, <https://core.ac.uk/download/67535012.pdf>.
- Ignaczewski J., Kurman M., *Komentarz do przepisów KRO regulujących alimenty*, [w:] *Alimenty. Komentarz*, red. M. Karcz, M. Romańska, M. Kurman, W. Maciejko, wyd. 5, Warszawa 2022.
- Kawałko A., Piąkowski J.S., Witczak H., [w:] *System prawa prywatnego*, t. 10, red. B. Kordasiewicz, Warszawa 2025.
- Kawałko A., Witczak H., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023.
- Kuźmicka-Sulikowska J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Popętnienie przestępstwa jako przyczyny niegodności dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2017, z. 8.
- Łączkowska-Porawska M., *Nowe przesłanki uznania spadkobiercy za niegodnego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 3.
- Pawliczak J., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Domański, J. Słyk, wyd. 11, Warszawa 2024.
- Pazdan M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2: *Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2021.
- Pietrzykowski J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, red. Z. Resich, Warszawa 1972.
- Rzewuski M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 3 lutego 2012 r. (I CZP 9/12)*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 5.
- Skowrońska-Bocian E., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki*, LexisNexis 2011.
- Skowrońska-Bocian E., Wierciński J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, red. J. Gudowski, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2017.
- Skowrońska-Bocian E., *Zmiany w prawie spadkowym. Komentarz*, LEX: Wolters Kluwer Polska 2024.
- Smyczyński T., [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12, red. T. Smyczyński, wyd. 2, Warszawa 2011.
- Sylwestrzak A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, wyd. 2, LEX: Wolters Kluwer Polska 2024.
- Wawrzyniak O., *Małoletni jako niegodny dziedziczenia*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 12.
- Witczak H., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki (art. 922–1087)*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX: Wolters Kluwer Polska 2019.
- Wołowski P., *Nowe przesłanki niegodności dziedziczenia*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 6.
- Załucki M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 4, Warszawa 2024.
- Załucki M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 2, Warszawa 2019.
- Zełek M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 3: *Komentarz. Art. 627–1088*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022.

**Dariusz Skłodowski**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID 0009-0002-7722-9922

dariusz.sklodowski@wp.pl

## Władza rodzicielska a zarząd majątkiem dziecka w kontekście udziałów spółkowych

**Słowa kluczowe:** władza rodzicielska, zarząd majątkiem dziecka, udziały spółkowe, zwykły zarząd, sąd opiekuńczy

**Streszczenie.** Artykuł analizuje granice wykonywania władzy rodzicielskiej w zakresie zarządu majątkiem małoletniego dziecka, ze szczególnym uwzględnieniem udziałów w spółkach prawa handlowego. Władza rodzicielska obejmuje pieczę nad majątkiem dziecka, realizowaną z należytą starannością zgodnie z art. 95 i 101-105 k.r.o. Zarząd ten podlega ograniczeniom, w tym konieczności uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego na czynności przekraczające zwykły zarząd. Małoletni może nabywać udziały poprzez dziedziczenie, darowiznę, sprzedaż lub zawarcie umowy spółki, lecz ich wykonywanie przez rodziców wymaga zgodności z dobrem dziecka. Czynności takie jak zbycie udziałów czy głosowanie nad uchwałami o podziale zysku wykraczają poza zwykły zarząd i podlegają kontroli sądowej. Artykuł podkreśla fiducyjny charakter władzy rodzicielskiej, gdzie rodzice działają jako przedstawiciele ustawowi, zobowiązani do ochrony interesów majątkowych dziecka. Wskazuje na konieczność harmonizacji przepisów k.r.o. z k.s.h., uwzględniając ryzyka organizacyjne w spółkach. Proponuje nowelizację k.r.o. w celu wprowadzenia katalogu czynności przekraczających zwykły zarząd oraz mechanizmów konsultacji eksperckich. Podkreśla ewolucję autonomii rodzinnej wobec interwencjonizmu sądowego, z uwzględnieniem aspektów etycznych i ekonomicznych.

### Parental authority and management of the child's property in the context of company shares

**Keywords:** parental authority, child property management, company shares, ordinary management, guardianship court

**Summary.** The article examines the limits of exercising parental authority in managing the property of a minor child, with a particular focus on shares in limited liability companies. Parental authority encompasses the care of a child's property, carried out with due diligence as per Articles 95 and 101-105 of the Family and Guardianship Code. This management is subject to restrictions, including the requirement to obtain court approval for actions exceeding ordinary management. Minors may acquire shares through inheritance, donation, sale, or company agreements, but their exercise by parents must align with the child's best interests. Actions such as selling shares or voting on profit distribution resolutions exceed ordinary management and are subject to judicial oversight. The article highlights the fiduciary nature of parental authority, where parents act as legal representatives obligated to protect the child's property interests. It underscores the need to harmonize provisions of the Family and Guardianship Code with the Commercial Companies Code, considering organizational risks in companies. It proposes amendments to the Family and Guardianship Code to introduce

a catalog of actions exceeding ordinary management and expert consultation mechanisms. The study emphasizes the evolution of family autonomy in contrast to judicial intervention, incorporating ethical and economic considerations.

### Uwagi wstępne

Władza rodzicielska stanowi jedną z fundamentalnych instytucji prawa rodzinnego, obejmującą nie tylko pieczę nad osobą dziecka, lecz także zarząd jego majątkiem. W kontekście dynamicznego rozwoju obrotu gospodarczego, w tym uczestnictwa małoletnich w strukturach spółkowych, powstaje potrzeba analizy granic wykonywania tej władzy, szczególnie w odniesieniu do składników majątkowych o charakterze korporacyjnym, takich jak udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością czy akcje w spółkach akcyjnych. Niniejsze opracowanie koncentruje się na małoletnich dzieciach pozostających pod władzą rodzicielską, albowiem z chwilą osiągnięcia pełnoletności ustaje ona z mocy prawa, co implikuje zmianę reżimu prawnego dysponowania majątkiem (art. 92 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>1</sup>).

Podstawowym źródłem regulacji jest k.r.o., w którym art. 95 § 1 określa pieczę nad majątkiem dziecka jako element wykonywania władzy rodzicielskiej, art. 101-105 k.r.o. zaś konkretyzują zakres zarządu, wprowadzając obowiązek należytej staranności oraz ograniczenia w postaci zezwolenia sądu opiekuńczego na czynności przekraczające zwykły zarząd.

Instytucja zarządu majątkiem dziecka rodzi pytania o naturę władzy rodzicielskiej jako formy quasi-opieki, gdzie rodzice odgrywają rolę fiducjariuszy zobowiązanych do działania w najlepszym interesie beneficjenta – dziecka. Zagadnienie to zyskuje na znaczeniu w erze globalizacji kapitału, gdzie udziały w spółkach mogą generować nie tylko zyski, lecz także ryzyka transgraniczne, co skłania do oceny adekwatności obecnych klauzul generalnych w k.r.o. do złożoności współczesnych struktur własnościowych.

Ponadto interesujące wydaje się rozważenie, w jakim stopniu prawo do zarządu majątkiem dziecka odzwierciedla ewolucję koncepcji autonomii rodzinnej w prawie prywatnym, kontrastując z interwencjonizmem państwowym poprzez sąd opiekuńczy. Wydaje się, że warto rozważyć, czy granice ingerencji rodziców powinny być determinowane wyłącznie kryteriami ekonomicznymi, czy też uwzględniać szersze aspekty etyczne, takie jak zrównoważony rozwój majątku w kontekście odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Te założenia teoretyczne podkreślają potrzebę interdyscyplinarnego podejścia, integrującego elementy prawa handlo-

---

<sup>1</sup> Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 897, dalej: k.r.o.

wego z teorią rodziny, co może prowadzić do redefinicji pojęcia „dobra dziecka”<sup>2</sup> w sferze majątkowej.

Rozważania zostaną oparte wyłącznie na konstrukcji prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Uzasadnieniem tak przyjętego zawężenia jest to, iż problematyka związana z realizacją praw udziałowych przez rodziców w ramach sprawowania zarządu majątkiem dziecka małoletniego w spółce z o.o. w znacznym stopniu pokrywa się z kwestiami dotyczącymi wykonywania praw wynikających z posiadania akcji. Takie ujęcie pozwala tym samym uniknąć powtarzania zbliżonych argumentów. Jednocześnie należy podkreślić, że refleksje odnoszące się do spółki kapitałowej w dużej mierze mogą znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do spółek osobowych, które z tego względu nie będą odrębnie omawiane.

### Prawo do zarządu majątkiem dziecka

Wydaje się, że w pierwszej kolejności warto omówić zakres władzy rodzicielskiej w kontekście prawa do zarządu majątkiem dziecka. Podstawowym przepisem, który określa zakres władzy rodzicielskiej, w tym wyszczególnia pieczę nad majątkiem dziecka jako element wykonywania tejże władzy, jest art. 95 k.r.o. W odniesieniu do zarządu majątkiem dziecka wspomniany przepis jedynie zaznacza, iż wykonywanie pieczy mieści się w granicach instytucji władzy rodzicielskiej. Natomiast skonkretyzowanie tego prawa nastąpiło w art. 101-105 k.r.o.

Warto zwrócić uwagę na rozróżnienie pojęć użytych przez ustawodawcę. W art. 95 § 1 k.r.o. w ramach instytucji władzy rodzicielskiej przyznano rodzicom prawo do wykonywania „pieczy nad majątkiem dziecka”, natomiast wspomniane wyżej art. 101-105 k.r.o. traktują już o „zarządzie majątkiem dziecka”. Wydaje się, iż owe rozróżnienie należy rozumieć w ten sposób, że pojęcie „pieczy” wskazuje na wyjątkowy charakter zarządu majątkiem dziecka, którego funkcją jest nie tylko realizacja celów o charakterze ekonomicznym – polegających na powiększaniu substancji majątkowej bądź utrzymaniu jej w stanie nie pogorszonej – lecz przede wszystkim ochrona dobra dziecka oraz interesów rodziny, w której proces wychowawczy przebiega<sup>3</sup>. Zarząd będzie wyłącznie jedną z form wykonywania pieczy<sup>4</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania należy więc przeanalizować art. 101 i n. k.r.o., które normują uprawnienia rodziców w stosunku do wykonywania zarządu majątkiem małoletniego dziecka. Jako treść tego prawa przyjmuje się szeroką

<sup>2</sup> Por. W. Stojanowska, *Rozwód a dobro dziecka*, Warszawa 1979, s. 27.

<sup>3</sup> J. Słyk, M. Wilczek-Karczewska, *Władza rodzicielska. Interdyscyplinarna analiza instytucji*, Warszawa 2023, s. 603.

<sup>4</sup> J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011, s. 284.

koncepcję rozumienia dysponowania składnikami majątku dziecka, w której majątek ten pojmowany jest jako całość przysługujących mu praw oraz ciężących na nim zobowiązań<sup>5</sup>. Zasadne jest zatem uznanie, iż zarząd majątkiem dziecka obejmuje zarówno dokonywanie czynności odnoszących się do składników tego majątku, jak i podejmowanie czynności skutkujących jego obciążeniem<sup>6</sup>.

Za zasadę przyjęć należy samodzielność rodziców w wykonywaniu zarządu majątkiem dziecka. Samodzielność ta doznaje ograniczeń w przypadku czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. W kontekście podjętej w niniejszym tekście problematyki powyższe ograniczenia zostaną opisane w dalszej części opracowania.

Ustawodawca w art. 101 § 1 k.r.o. nałożył na rodziców obowiązek sprawowania zarządu majątkiem dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską z należyłą starannością. Rekonstrukcja wzorca należytej staranności rodziców w zakresie sprawowania zarządu majątkiem dziecka wymaga uwzględnienia specyfiki stosunków prawnorodzinnych. Staranność wymagana co do zasady oznacza staranność przeciętną, a nie najwyższą ani też charakterystyczną dla profesjonalistów<sup>7</sup>. Wskazuje się, iż staranność rodziców w zakresie zarządu majątkiem małoletniego obejmuje podejmowanie działań zmierzających do utrzymania tego majątku w stanie niepogorszonym. Powinna być ona realizowana w dobrej wierze, z uwzględnieniem dobra dziecka. Zaniechanie dochowania należytej staranności może zostać zakwalifikowane jako zawinione niedbalstwo rodziców, prowadzące w konsekwencji do pokrzywdzenia małoletniego, przejawiającego się m.in. w przejawach samowoli dziecka bądź uzależnieniu od wartości społecznych i patologicznych. Tym samym należy przyjąć, iż rodzice, sprawując zarząd majątkiem dziecka, obowiązani są działać w sposób rozsądny, kierując się doświadczeniem życiowym, ochroną interesów małoletniego oraz zasadami prawidłowego wychowania, edukacji i uczciwości<sup>8</sup>.

Niedochowanie przez rodziców należytej staranności przy sprawowaniu zarządu majątkiem dziecka rodzi określone konsekwencje prawne. Zaliczyć do nich należy zarówno możliwość interwencji sądu opiekuńczego w sferę wykonywania władzy rodzicielskiej, jak i uprawnienie małoletniego do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody wyrządzonej działaniami bądź zaniechaniami rodziców. W sytuacji gdy zagrożone jest dobro dziecka, w tym jego interesy majątkowe, sąd opiekuńczy może powierzyć wykonywanie czynności związanych z zarządem majątkiem małoletniego ustanowionemu w tym celu kuratorowi. Ponadto sąd może określić katalog czynności, które nie mogą być podejmowane przez rodziców bez

<sup>5</sup> H. Ciepła, *Zarząd majątkiem dziecka*, „Rodzina i Prawo” 2012, nr 20-21, s. 34.

<sup>6</sup> R. Zegadło, *Zarząd majątkiem dziecka*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 18, s. 16.

<sup>7</sup> J. Słyk, *Wykonywanie władzy rodzicielskiej*, [w:] *Meritum. Prawo rodzinne*, Warszawa 2015, s. 627.

<sup>8</sup> K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 850.

jego zezwolenia, poddać rodziców takim samym ograniczeniom, jakie dotyczą opiekuna, a także zobowiązać ich do sporządzenia i przedłożenia inwentarza majątku dziecka oraz do informowania o istotnych zmianach w jego stanie<sup>9</sup>.

W skład majątku małoletniego wchodzi nie tylko aktywa, lecz również pasywa. Nabycie składników majątkowych przez dziecko może nastąpić zarówno na podstawie czynności *inter vivos* (np. w drodze darowizny), jak i *mortis causa* (np. na mocy testamentu)<sup>10</sup>. W doktrynie wskazuje się, iż majątek małoletniego obejmuje w szczególności rzeczy, w tym prawo własności, środki pieniężne oraz inne prawa, takie jak prawo użytkowania wieczystego. Ponadto w jego skład mogą wchodzić roszczenia odszkodowawcze, w tym roszczenia o zadośćuczynienie bądź o naprawienie szkody wynikającej ze znacznego pogorszenia sytuacji życiowej małoletniego. Jednocześnie podkreśla się, że do majątku małoletniego nie zalicza się prawa do świadczeń alimentacyjnych<sup>11</sup>. Pojawia się pytanie o dopuszczalność nabycia przez małoletniego akcji bądź udziałów w spółce oraz o granice zarządu wspomnianymi prawami majątkowymi przez jego rodziców.

### Udziały i akcje jako element majątku małoletniego

Udział małoletniego w obrocie gospodarczym przestaje mieć charakter wyłącznie teoretyczny, a jego aktywność w tej sferze przybiera różnorodne formy. Korzystając z dostępnych mechanizmów prawnych, małoletni staje się uczestnikiem obrotu gospodarczego. Wskazuje się m.in. na zatrudnianie małoletnich w przedsiębiorstwach rodzinnych, a także na możliwość uczestnictwa w spółkach poprzez wniesienie wkładów i uzyskanie statusu wspólnika<sup>12</sup>.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że małoletni może wstąpić do spółki (nabyć udziały lub akcje) wskutek dziedziczenia. Wchodzi on do spółki na miejsce zmarłego wspólnika z mocy prawa, jako jego następca prawny pod tytułem ogólnym, bez konieczności składania dodatkowych oświadczeń o przystąpieniu do spółki<sup>13</sup>. Z chwilą otwarcia spadku, czyli w momencie śmierci spadkodawcy, udział w spółce przechodzi na spadkobiercę wraz ze wszystkimi konsekwencjami tego następstwa. Wtedy ustaje członkostwo spadkodawcy w spółce, a powstaje członkostwo

<sup>9</sup> J. Słyk, *op. cit.*, s. 628.

<sup>10</sup> G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 739.

<sup>11</sup> J. Ignatowicz, *Zarząd majątkiem dziecka*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2012, s. 910.

<sup>12</sup> O. Nieczepa, *Małoletni jako uczestnik obrotu gospodarczego i podatnik PIT*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1, s. 224.

<sup>13</sup> R. Pabis, *Prawa i obowiązki wspólników*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 688.

spadkobiercy lub spadkobierców. Spadkobierca nabywa status współnika z chwilą objęcia spadku, natomiast wobec spółki – z chwilą zawiadomienia jej o tym fakcie<sup>14</sup>.

Spadkobranie nie jest jedyną drogą prowadzącą do nabycia udziałów czy akcji przez małoletniego. W świetle obowiązujących regulacji prawa cywilnego i handlowego, małoletni, jako podmiot posiadający pełną zdolność prawną od chwili urodzenia zgodnie z art. 8 Kodeksu cywilnego<sup>15</sup>, może nabywać udziały lub akcje w spółkach handlowych na różnorodne sposoby, przy czym ze względu na brak lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych, wynikającą z art. 11-22 k.c., wszelkie takie czynności wymagają co do zasady działania przedstawiciela ustawowego (rodziców posiadających władzę rodzicielską) z ewentualnym zezwoleniem sądu opiekuńczego w przypadkach przekraczających zwykły zarząd majątkiem dziecka na podstawie art. 101 § 3 k.r.o.

Jednym z podstawowych mechanizmów nabycia jest instytucja darowizny, uregulowana w art. 888 k.c., gdzie przedstawiciel ustawowy przyjmuje w imieniu małoletniego udziały lub akcje jako przedmiot darowizny, o ile wartość ta nie wykracza poza granice zwykłego zarządu<sup>16</sup>, w przeciwnym razie niezbędne jest uzyskanie zgody sądu opiekuńczego<sup>17</sup>, co pozwala na efektywne przeniesienie praw korporacyjnych bez obciążenia majątku dziecka, przy zachowaniu wymogów formy pisemnej lub notarialnej w zależności od charakteru spółki, na przykład w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zgodnie z art. 180 Kodeksu spółek handlowych<sup>18</sup>.

Analogicznie, nabycie może nastąpić na drodze umowy sprzedaży lub innej czynności odpłatnej, opartej na art. 535 k.c., gdzie przedstawiciel ustawowy działa w imieniu małoletniego, pokrywając cenę z majątku dziecka lub własnego, lecz z reguły czynność ta, jako przekraczająca zwykły zarząd, obliguje do uprzedniego uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego<sup>19</sup>, co jest szczególnie istotne w kontekście obrotu akcjami na rynku regulowanym, zapewniając ochronę interesów małoletniego przed niekorzystnymi transakcjami.

Szczególnym przypadkiem jest nabycie poprzez zawarcie umowy spółki lub objęcie udziałów w ramach podwyższenia kapitału zakładowego, co w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością umożliwia art. 157 i art. 257 k.s.h., gdzie rodzice, jako przedstawiciele ustawowi, mogą działać bez zezwolenia sądu opiekuńczego, pod warunkiem, że nie wiąże się to z obciążeniem majątku małoletniego, na przykład

<sup>14</sup> P. Zdanikowski, *Ograniczenie lub wyłączenie wstąpienia spadkobiercy współnika a zapis windykacyjny udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 3, s. 25.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, dalej: k.c.

<sup>16</sup> M. Pazdan, *Istota (natura prawna) przedstawicielstwa*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 2, red. A. Olejniczak, Z. Radwański, Warszawa 2019, s. 594.

<sup>17</sup> Postanowienie SN z 17.10.2000 r., I CKN 319/00, Legalis nr 54692.

<sup>18</sup> Ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18, dalej: k.s.h.

<sup>19</sup> Postanowienie SN z 15.12.1999 r., I CKN 299/98, OSP 2000, nr 12, poz. 186.

poprzez wniesienie wkładu z ich własnych środków. Wreszcie, wśród rzadszych, acz dopuszczalnych form nabycia, wyróżnić należy konwersję wierzytelności na udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością na podstawie art. 257 k.s.h. lub emisję nowych akcji w spółce akcyjnej zgodnie z art. 431 k.s.h., gdzie przedstawiciel ustawowy, z ewentualną zgodą sądu, dokonuje konwersji lub objęcia, co pozwala na integrację małoletniego w strukturę kapitałową bez bezpośredniego angażowania jego środków, przy czym w przypadku małoletnich powyżej trzynastego roku życia, mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych na mocy art. 15 k.c., możliwe jest samodzielne dokonywanie drobnych czynności, takich jak przyjęcie niewielkiej darowizny, lecz dla transakcji o większym znaczeniu nadal wymagana jest ratyfikacja przedstawiciela; w praktyce wszelkie nabycia podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym lub systemie depozytowym, z wykonywaniem praw korporacyjnych przez przedstawiciela, co ogranicza samodzielność małoletniego do czasu osiągnięcia pełnoletności.

Kodeks spółek handlowych nie przewiduje wymogu pełnoletności dla wspólnika będącego osobą fizyczną. Należy zatem przyjąć, iż dziecko, niezależnie od wieku, może uzyskać status wspólnika – zarówno w spółkach prawa handlowego, jak i w spółce cywilnej. Wejście małoletniego do spółki może nastąpić na różne sposoby, m.in. wskutek dziedziczenia, nabycia udziałów w drodze darowizny czy też na podstawie umowy sprzedaży. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na brak pełnej zdolności do czynności prawnych wykonywanie praw i obowiązków wynikających z uczestnictwa w spółce przez małoletniego podlega określonym ograniczeniom.

W odniesieniu do spółek kapitałowych pełnej zdolności do czynności prawnych wymaga się wyłącznie od członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidatorów. Zgodnie z art. 243 k.s.h. wspólnicy mogą uczestniczyć w zgromadzeniu wspólników oraz wykonywać prawo głosu za pośrednictwem pełnomocników. Małoletni, do czasu uzyskania pełnoletności, realizuje wszelkie prawa związane z posiadanymi udziałami za pośrednictwem swojego przedstawiciela ustawowego<sup>20</sup>. Z posiadaniem udziałów w spółce przez osobę małoletnią wiąże się prawo do dywidendy na zasadach ogólnych oraz do rozporządzania czystym zyskiem. Zgodnie z art. 21 k.c. osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego rozporządzać swoim zarobkiem, chyba że sąd opiekuńczy z ważnych przyczyn postanowi inaczej.

Zgodnie z art. 183 § 1 k.s.h. umowa spółki może ograniczyć lub wykluczyć wstąpienie spadkobierców w miejsce zmarłego wspólnika. Jeżeli w umowie spółki brak jest takiego postanowienia, spadkobiercy nabywają prawo do uzyskania statusu udziałowca w spółce. Ograniczenie lub wyłączenie ich wstąpienia do spółki,

<sup>20</sup> E. Zielińska, *Zgromadzenie wspólników*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. P. Pionier, J. Strzębka, Warszawa 2024, s. 581.

aby było skuteczne, musi znajdować się w umowie obowiązującej w chwili śmierci spadkodawcy<sup>21</sup>. Małoletni może nabyć w drodze dziedziczenia udziały, o ile umowa spółki nie wyłącza dziedziczenia udziałów ani nie wprowadza ograniczeń wobec małoletnich. Jeżeli jednak zmarły wspólnik pełnił funkcję w organach spółki, takich jak zarząd czy rada nadzorcza, dziecko nie może zostać powołane na te stanowiska, ponieważ wymagają one pełnej zdolności do czynności prawnych. Zgodnie z art. 922 k.c., w drodze dziedziczenia przechodzą na spadkobierców wyłącznie prawa i obowiązki majątkowe zmarłego, natomiast prawa członkostwa w organach – jako prawa o charakterze osobistym – nie podlegają dziedziczeniu<sup>22</sup>.

Trudności pojawiają się wówczas, gdy zmarły wspólnik był jedynym członkiem zarządu spółki. W takiej sytuacji śmierć tego wspólnika powoduje brak organu uprawnionego do zwołania zgromadzenia wspólników, co uniemożliwia również jego odbycie w trybie art. 240 k.s.h. – z uwagi na brak wspólnego przedstawiciela do wykonywania praw udziałowych objętych współwłasnością spadkobierców. Dziedziczenie udziałów przez małoletnich dodatkowo potęguje ryzyko powstania trudności organizacyjnych w funkcjonowaniu spółki. Aby zapobiec czasowemu paraliżowi decyzyjnemu, spadkodawca może w testamencie wyłączyć małoletnich spadkobierców od dziedziczenia udziałów w spółce. Ponadto wspólnicy, dbając o stabilność spółki, mogą powołać do zarządu co najmniej dwóch członków, tak aby w przypadku śmierci jednego z nich drugi mógł samodzielnie reprezentować spółkę i zwołać zgromadzenie wspólników<sup>23</sup>.

### **Granice zarządu majątkiem dziecka przez jego rodziców**

Stosownie do art. 101 § 2 k.r.o., zarząd sprawowany przez rodziców nie obejmuje zarobku dziecka ani przedmiotów oddanych mu do swobodnego użytku. Regulacja ta koresponduje z treścią art. 21 k.c. Zgodnie z tym przepisem osoba mająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych jest uprawniona do samodzielnego dysponowania swoim zarobkiem, bez konieczności uzyskiwania zgody przedstawiciela ustawowego. Uprawnienie to może jednak zostać uchylone przez sąd opiekuńczy.

Odnosnie do interpretacji pojęcia zarobku w doktrynie pojawia się wiele propozycji. Niektórzy wskazują, że w ramach dochodów zaliczanych do zarobku małoletniego powinno wymieniać się nie tylko wynagrodzenie uzyskiwane ze stosunku pracy, lecz również różnego rodzaju przysporzenia osiągnięte przez dziecko,

<sup>21</sup> Uchwała SN z 17.05.2007 r., III CZP 45/07, Legalis nr 82596.

<sup>22</sup> M. Rygoń, *Skutki śmierci wspólnika w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością według kodeksu spółek handlowych*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 3, s. 24.

<sup>23</sup> A. Kidyba, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2014, s. 358.

przykładowo w związku z wykonywaniem prac sezonowych bądź dorywczych<sup>24</sup>. Inni zaś postulują, aby do pojęcia zarobku nie włączać dochodów małoletniego ze stypendiów, nagród w konkursach czy zawodach sportowych<sup>25</sup>. Mnogość opinii nie pozwala na ich rzetelne przytoczenie w niniejszym opracowaniu, w związku z tym powyższa kwestia zostanie w tym miejscu jedynie zaznaczona. Wydaje się, że na potrzeby dobranej tematyki nie pojawia się konieczność dogłębnego omawiania różnic interpretacyjnych pojęć użytych przez ustawodawcę w art. 102 § 2 k.r.o.

Zarząd rodzicielski nie obejmuje również przedmiotów oddanych dziecku do swobodnego użytku, przy czym w odniesieniu do czynności prawnych dotyczących tych przedmiotów dziecko uzyskuje pełną zdolność do czynności prawnych. Z treści art. 22 k.c. wynika, iż oddanie przedmiotów do swobodnego użytku może dotyczyć małoletnich, którzy ukończyli 13. rok życia i nie zostali całkowicie ubezwłasnowolnieni, a więc osób legitymujących się ograniczoną zdolnością do czynności prawnych. Odmiennie niż w przypadku zwykłego użytku, sprowadzającego się wyłącznie do korzystania z rzeczy, przekazanie jej do swobodnego użytku obejmuje nie tylko możliwość jej używania, lecz także uprawnienie do swobodnego dysponowania nią<sup>26</sup>.

W konsekwencji zakres obowiązków rodziców ulega istotnemu ograniczeniu i sprowadza się jedynie do współdziałania, z wyłączeniem kompetencji nadzorczych w odniesieniu do tych składników majątku dziecka, których zarząd powierzony został kuratorowi bądź zarządcy<sup>27</sup>. Natomiast w przypadku przedmiotów oddanych małoletniemu do swobodnego użytku oraz w odniesieniu do jego zarobków, piecza rodzicielska ogranicza się zasadniczo do kontroli sposobu ich wykorzystania oraz ewentualnego zawiadomienia sądu opiekuńczego o konieczności podjęcia stosownej interwencji w razie stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie<sup>28</sup>. Istota oddania przedmiotów do swobodnego użytku sprowadza się do rezygnacji przedstawiciela ustawowego z wykonywania wobec nich czynności prawnych<sup>29</sup>.

Zarówno z art. 101 § 2 k.r.o., jak i z art. 22 k.c. nie wynika *expressis verbis* możliwość pozbawienia dziecka przez przedstawiciela ustawowego prawa swobodnego

<sup>24</sup> T. Sokołowski, *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 109.

<sup>25</sup> K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Kraków 2003, s. 152.

<sup>26</sup> J. Gajda, *Zarząd majątkiem dziecka*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piętrzykowski, Warszawa 2018, s. 824.

<sup>27</sup> J. Strzebinczyk, *Piecha nad majątkiem dziecka*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 285.

<sup>28</sup> L. Kociucki, *Opieka nad małoletnim*, Warszawa 1993, s. 163.

<sup>29</sup> P. Księżak, *Przedmioty swobodnego użytku*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 164.

użytku oraz ponownego objęcia przez niego zarządu tymi przedmiotami. W praktyce mogą jednak wystąpić sytuacje, w których sposób korzystania przez dziecko z oddanych mu rzeczy jest niewłaściwy i zagraża jego dobru, np. poprzez stwarzanie zagrożenia dla zdrowia dziecka bądź ryzyko dokonania niekorzystnych rozporządzeń. W doktrynie podnosi się, iż oddanie przedmiotów do swobodnego użytku ma charakter definitywny. Niemniej przyjmuje się, że rodzice mogliby pozbawić dziecko posiadania określonych składników majątkowych, jeżeli uzasadniałyby to względy wychowawcze<sup>30</sup>.

Ponadto, zgodnie z art. 102 k.r.o., zarząd sprawowany przez rodziców może zostać wyłączony wolą darczyńcy bądź spadkodawcy, wyrażoną odpowiednio w umowie darowizny albo w testamentie, w zakresie przedmiotów majątkowych nabytych przez dziecko w ten sposób.

Należy podkreślić, iż wskazane unormowanie znajduje zastosowanie wyłącznie do majątku małoletniego mającego ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W przypadku dziecka, które nie ukończyło 13. roku życia, zarząd jego majątkiem sprawowany jest przez rodziców w pełnym zakresie, bez przewidzianych w tym zakresie wyłączeń<sup>31</sup>.

Wydaje się, że kluczowym czynnikiem wyznaczającym granice zarządu majątkiem dziecka przez jego rodziców jest unormowanie zawarte w art. 101 § 3 k.r.o. Sprawowanie przez rodziców zarządu majątkiem dziecka w pewnym zakresie podlega kontroli, której instrumentem jest obowiązek uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego bądź sądu spadku na dokonanie czynności przekraczających zwykły zarząd. Wydaje się niezbędne dokonanie rozróżnienia pomiędzy czynnościami zwykłego zarządu a czynnościami przekraczającymi jego zakres.

Podjęmowane są próby zdefiniowania czynności mieszczących się w granicach zwykłego zarządu, aby wszelkie pozostałe czynności, nieobjęte tą definicją, kwalifikować jako czynności przekraczające granice zwykłego zarządu. Czynności zwykłego zarządu określa się najczęściej jako podejmowanie przez rodziców bieżących działań związanych z normalnym korzystaniem z przedmiotów wchodzących w skład majątku małoletniego oraz ich utrzymywaniem w stanie nieporozumianym<sup>32</sup>. Ocena doniosłości danej czynności powinna następować według kryteriów obiektywnych, z uwzględnieniem jej ciężaru gatunkowego, wartości przedmiotu, skutków w sferze majątku małoletniego, a także szeroko rozumianego dobra dziecka oraz ochrony jego interesów życiowych<sup>33</sup>. Pomocniczo zastosowanie

<sup>30</sup> T. Sokołowski, *Zdolność...*, s. 114.

<sup>31</sup> J. Gajda, *op. cit.*, s. 825.

<sup>32</sup> H. Ciepła, *op. cit.*, s. 38; T. Sokołowski, *Władza rodzicielska*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013, s. 704.

<sup>33</sup> Wyrok SN z 16.11.1982 r., I CR 234/82, LEX nr 8486.

znajdują również kryteria subiektywne, obejmujące w szczególności ocenę sytuacji majątkowej „posiadacza” majątku, relację wartości i charakteru danej czynności do wartości i charakteru podstawowych składników tego majątku, a także okoliczność odpłatnego bądź nieodpłatnego nabycia określonego przedmiotu<sup>34</sup>.

Sformułowanie przez ustawodawcę w art. 101 § 3 k.r.o. pojęć o charakterze nieostrym przesądza o braku możliwości przytoczenia ich precyzyjnej definicji, a tym bardziej zamkniętego katalogu czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Specyfika regulacji odwołujących się do klauzul generalnych polega bowiem na przyznaniu sądowi szerokiego zakresu swobody przy rozstrzyganiu spraw. Nie jest zatem możliwe skonstruowanie zamkniętego zestawu okoliczności, które sąd uwzględni przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Pomimo tych ograniczeń zasadne pozostaje wskazanie kryteriów, jakie powinny być brane pod uwagę przy kwalifikacji działań rodziców sprawujących władzę rodzicielską. Ponieważ art. 101 § 3 k.r.o. nie zawiera ich wprost, należy je rekonstruować nie tylko na podstawie językowego znaczenia zwrotu „zwykły zarząd”, lecz także z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w systematyce aktu prawnego oraz funkcji, jakie spełnia zarówno on sam, jak i cała regulacja dotycząca władzy rodzicielskiej.

Granice umocowania rodziców do podejmowania działań w ramach zwykłego zarządu powinny być uzależnione od charakteru dokonywanych czynności, który determinowany jest przez konkretne okoliczności faktyczne. W orzecznictwie podkreśla się, iż kryteriami pozwalającymi na zakwalifikowanie czynności jako przekraczającej zakres zwykłego zarządu są jej ciężar gatunkowy, skutki dla majątku małoletniego, wartość przedmiotu tej czynności, a także szeroko rozumiane dobro dziecka i ochrona jego interesów życiowych<sup>35</sup>.

Do przypadków czynności niewątpliwie przekraczających zakres zwykłego zarządu należy zaliczyć obciążenie hipoteką nieruchomości będącej własnością dziecka<sup>36</sup>. Za czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka uznaje się również wytoczenie powództwa o stwierdzenie nieważności umowy kredytu hipotecznego jako działanie procesowe, które potencjalnie może istotnie wpłynąć na sytuację majątkową dziecka. Nawet w przypadku uwzględnienia powództwa mogą bowiem powstać istotne skutki majątkowe w postaci roszczenia banku o zwrot wypłaconego kapitału<sup>37</sup>. W doktrynie i orzecznictwie za czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu uznaje się – co do zasady – wszelkie działania dotyczące nieruchomości, przy czym odpłatne nabycie nieruchomości

<sup>34</sup> T. Sokołowski, *Władza...*, s. 704.

<sup>35</sup> Wyrok SN z 16.11.1982 r., I CR 234/82, LEX nr 8486.

<sup>36</sup> Postanowienie SN z 12.12.1997 r., III CKU 92/97, Legalis nr 357856.

<sup>37</sup> Wyrok SN z 18.05.2022 r., II CSKP 993/22, OSNC 2023 nr 3, poz. 23, s. 12.

kwalifikowane jest jako czynność prawna zawsze wykraczająca poza granice zwykłego zarządu<sup>38</sup>.

Można zauważyć, że niezależnie od deklarowanych w uzasadnieniach orzeczeń kryteriów obiektywnych, kluczowym czynnikiem pozwalającym na wyodrębnienie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka często jest ocena dokonanej czynności przez pryzmat korzyści dla dziecka lub potencjalnego naruszenia jego interesów majątkowych. Z punktu widzenia zasad prawa rodzinnego dokonywanie takiej oceny mogłoby wydawać się uzasadnione. Przykładowo może to dotyczyć zakupu nieruchomości za środki dziecka, która z czasem znacznie zyskuje na wartości, lub dokonania ryzykownej inwestycji w papiery wartościowe, która okazuje się korzystna<sup>39</sup>. Obecnie obowiązujący art. 101 § 3 k.r.o. wymaga jednak stosowania zobiektywizowanych kryteriów oceny czynności podejmowanych przez rodziców, przy jednoczesnym uwzględnieniu konkretnej sytuacji majątkowej dziecka.

Warto w tym miejscu podnieść wątek uprawnień rodziców do wykonywania zarządu majątkiem dziecka, gdy elementem tegoż majątku są akcje czy udziały w spółce prawa handlowego. W przypadku wstąpienia do spółki przez małoletniego przysługujące mu prawa i obowiązki wynikające z nabytych udziałów czy akcji będą wykonywać jego przedstawiciele ustawowi (rodzice posiadający władzę rodzicielską). Nie pozostaną jednak one bez jakiegokolwiek kontroli ze strony państwa. Sąd opiekuńczy powinien oceniać wykonywanie praw udziałowych przez rodziców dziecka na płaszczyźnie legalności, a także celowości z gospodarczego punktu widzenia dobra dziecka<sup>40</sup>. Jak zostało już wspomniane, przedstawiciel ustawowy może samodzielnie wykonywać prawa udziałowe małoletniego wyłącznie w granicach czynności mieszczących się w zakresie zwykłego zarządu. Zezwolenie sądu opiekuńczego na dokonanie czynności prawnej przekraczającej zwykły zarząd musi być uzyskane przed jej dokonaniem. Oznacza to, że przedstawiciel ustawowy dziecka, który zamierza złożyć oświadczenie woli w ramach realizacji prawa udziałowego lub podjąć inną czynność w tym zakresie, powinien w pierwszej kolejności ocenić, czy jej ciężar gatunkowy nie wiąże się z ryzykiem naruszenia interesów majątkowych małoletniego. Czynność prawna dotycząca majątku małoletniego, podjęta przez przedstawiciela ustawowego bez wymaganego uprzednio zezwolenia sądu opiekuńczego, jest nieważna<sup>41</sup>. Natomiast należy podkreślić, że dokładne przewidywanie skutków określonego sposobu głosowania lub dokonania innych czynności związanych z wykonywaniem praw udziałowych często okazuje się niemożliwe

<sup>38</sup> P. Biernacki, *Dobro dziecka w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2019, nr 9, s. 64.

<sup>39</sup> H. Ciepła, *op. cit.*, s. 38.

<sup>40</sup> Wyrok SA w Łodzi z 28.02.2014 r., I ACa 1165/13, LEX nr 1454544.

<sup>41</sup> Wyrok SN z 24.06.1961 r., I CO 16/61, OSNC 1963, nr 9, poz. 187.

w momencie ich podejmowania. Nawet skierowanie sprawy do sądu opiekuńczego nie usuwa tej trudności, ponieważ również sąd nie zawsze dysponuje narzędziami pozwalającymi na pełne rozeznanie interesu dziecka w kontekście planowanego działania. Wpływ takich czynności na majątek małoletniego ujawnia się zazwyczaj dopiero w przyszłości i zależy od wielu trudnych do przewidzenia czynników.

Czynnościami przekraczającymi zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka w odniesieniu do udziałów są m.in. ich zbycie, podejmowanie uchwał w sprawie podziału zysku spółki oraz wszelkie działania mogące oddziaływać na sytuację majątkową małoletniego, zwłaszcza w sferze zobowiązań i obciążeń<sup>42</sup>. Natomiast udział rodzica, któremu przysługuje władza rodzicielska, w głosowaniu nad uchwałami zgromadzenia wspólników nie stanowi – niezależnie od treści uchwały – czynności zarządu w rozumieniu art. 101 § 1 k.r.o. W rezultacie samo podjęcie uchwały nie podlega kwalifikacji jako czynność mieszcząca się w granicach zwykłego zarządu ani jako czynność je przekraczająca. Sąd uzasadnił to stanowisko, wskazując, że uchwała zgromadzenia wspólników jest czynnością spółki, a nie jej wspólników, natomiast głosowanie stanowi jedynie element współkształtujący wolę spółki, prowadzący do powstania uchwały jako jej aktu<sup>43</sup>.

Nie można ograniczać czynności objętych zakresem art. 101 k.r.o. wyłącznie do czynności faktycznych, prawnych czy procesowych, gdyż takie podejście prowadziło do nadmiernego zawężenia ochrony, sprzecznego z intencją ustawodawcy. Należy podkreślić, że działania podejmowane w ramach wykonywania praw udziałowych wspólnika spółki wywierają wpływ – zarówno bezpośredni, jak i pośredni – na sytuację prawną wspólnika. Brak jest więc podstaw do wyłączenia ich spod reżimu art. 101 k.r.o. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziło bowiem do wniosku, że istnieje szeroka kategoria oświadczeń woli przedstawiciela ustawowego dziecka, składanych w związku z uczestnictwem w spółkach prawa handlowego, które – mimo istotnego oddziaływania na majątek dziecka – nie podlegałyby kontroli sądu<sup>44</sup>.

W ramach wykonywania przez rodziców zarządu majątkiem dziecka, art. 101 § 2 k.r.o. wprowadza istotne wyjątki, obejmujące zarówno zarobek małoletniego, jak i przedmioty przekazane mu do swobodnego użytku. Rozwiązanie to eksponuje autonomię małoletniego w zakresie codziennych decyzji, równocześnie chroniąc go przed nadmierną ingerencją ze strony rodziców, co znajduje uzasadnienie w celach wychowawczych i rozwojowych. W odniesieniu do udziałów

<sup>42</sup> P. Czemieliński, K. Siemion, *Zasady dziedziczenia udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez małoletniego spadkobiercę*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, nr 3, s. 82-83.

<sup>43</sup> Wyrok SN z 14.02.2019 r., IV CSK 100/18, Legalis nr 1874801.

<sup>44</sup> G. Suliński, *Zarząd udziałami dziecka w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2022, nr 3, s. 169.

lub akcji w spółkach handlowych, które wchodzą w skład majątku małoletniego, realizacja zarządu rodzicielskiego wiąże się z dodatkowymi komplikacjami wynikającymi z konieczności harmonizacji przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z regulacjami k.s.h. Małoletni, nabywając udziały w drodze dziedziczenia, wstępuje do spółki z mocy prawa, przy czym rodzice wykonują prawa udziałowe w granicach zwykłego zarządu. Czynności wykraczające poza ten zakres, takie jak zbycie udziałów czy podejmowanie uchwał o podziale zysku, wymagają uprzedniej autoryzacji sądowej. Samo głosowanie na zgromadzeniu wspólników nie stanowi czynności zarządu, jednakże w charakterze elementu kształtującego wolę spółki może istotnie oddziaływać na interes majątkowy dziecka, uzasadniając interwencję sądową. Niepewność co do skutków prawnych podejmowanych działań podkreśla potrzebę prewencyjnej kontroli, minimalizującej ryzyko paraliżu spółki lub naruszenia majątku małoletniego.

Wskazać należy na konieczność zrównoważonego wyznaczania granic zarządu rodzicielskiego, gdzie autonomia rodziców ustępuje miejsca ochronie dobra dziecka poprzez mechanizmy nadzoru sądowego. Regulacje k.r.o. pozostają w funkcjonalnym związku z przepisami prawa handlowego, ograniczając ryzyko nadużyć, jednak ich oparta na klauzulach generalnych elastyczność generuje niekiedy niepewność w orzecznictwie. Z perspektywy praktyki prawnej pożądane byłoby wprowadzenie w k.r.o. bardziej precyzyjnych kryteriów kwalifikacji czynności przekraczających zwykły zarząd, np. poprzez ustawowy katalog przykładowych działań dotyczących udziałów w spółkach, co usprawniłoby stosowanie prawa i ograniczyło dyskrecjonalność sądów. Równoległe zasadne byłoby rozważenie organizacji szkoleń dla rodziców w zakresie zarządzania złożonymi aktywami dziecka, realizowanych we współpracy z instytucjami opiekuńczymi, w celu wzmocnienia świadomości prawnej i przeciwdziałania konfliktom interesów.

## Podsumowanie

Podsumowując refleksje nad instytucją władzy rodzicielskiej w kontekście zarządu majątkiem dziecka, w szczególności składnikami o charakterze korporacyjnym, należy podkreślić jej fiducyjny wymiar, gdzie rodzice występują jako przedstawiciele ustawowi dziecka zobowiązani do działania w najlepszym interesie beneficjenta. W dobie globalizacji kapitału i złożonych struktur własnościowych, takich jak udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, ewolucja koncepcji autonomii rodzinnej kontrastuje z rozszerzającą się kognicją sądu opiekuńczego. Adekwatność klauzul generalnych k.r.o. do tych realiów budzi wątpliwości, prowokując potrzebę modyfikacji celowości zarządu majątkiem dziecka, z uwzględnieniem nie tylko kryteriów ekonomicznych, lecz także etycznych aspektów.

W celu wzmocnienia ochrony interesów małoletniego proponuje się nowelizację art. 101-105 k.r.o., wprowadzającą ustawowy katalog przykładowych czynności przekraczających zwykły zarząd w odniesieniu do aktywów korporacyjnych, np. zbycie udziałów powyżej określonego progu wartościowego lub głosowanie nad uchwałami implikującymi długoterminowe zobowiązania spółki. Ponadto celowe byłoby ustanowienie obligatoryjnego mechanizmu konsultacji z ekspertami prawa handlowego w postępowaniach przed sądem opiekuńczym, co usprawniłoby ocenę ryzyka transgranicznego i zapobiegło paraliżowi decyzyjnemu w spółkach. Równoległe, w ramach prewencyjnej polityki prawnej, zasadne jest wdrożenie programów edukacyjnych dla rodziców, realizowanych we współpracy z instytucjami opiekuńczymi, skupiających się na zarządzaniu złożonymi aktywami, co mogłoby minimalizować konflikty interesów i wzmocnić świadomość ciążących na rodzicach (opiekunach prawnych) obowiązków.

Rola sądu opiekuńczego, jako organu nadzorczego, powinna ewoluować ku modelowi hybrydowemu, łączącemu prewencyjną kontrolę z mechanizmami mediacyjnymi, co pozwoliłoby na bardziej elastyczne równoważenie autonomii rodzicielskiej z ochroną dziecka. Granice ingerencji rodziców winny być determinowane nie tylko obiektywnymi kryteriami ekonomicznymi, lecz także szerszym kontekstem etycznym, co wymaga interdyscyplinarnego podejścia integrującego elementy prawa handlowego oraz rodzinnego.

## Literatura

- Biernacki P., *Dobro dziecka w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2019, nr 9.
- Ciepla H., *Zarząd majątkiem dziecka*, „Rodzina i Prawo” 2012, nr 20-21.
- Czemiel P., Siemion K., *Zasady dziedziczenia udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez małoletniego spadkobiercę*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, nr 3.
- Gajda J., *Zarząd majątkiem dziecka*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.
- Gromek K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ignatowicz J., *Zarząd majątkiem dziecka*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2012.
- Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kidyba A., *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2014.
- Kociucki L., *Opieka nad małoletnim*, Warszawa 1993.
- Księżak P., *Przedmioty swobodnego użytku*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Prawo o notariacie*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Nieczepa O., *Małoletni jako uczestnik obrotu gospodarczego i podatnik PIT*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1.
- Pabis R., *Prawa i obowiązki współników*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Pazdan M., *Istota (natura prawna) przedstawicielstwa*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 2, red. A. Olejniczak, Z. Radwański, Warszawa 2019.
- Piasecki K., *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, Kraków 2003.
- Rygoł M., *Skutki śmierci współnika w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością według kodeksu spółek handlowych*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 3.

- Słyk J., *Wykonywanie władzy rodzicielskiej*, [w:] *Meritum. Prawo rodzinne*, Warszawa 2015.
- Słyk J., Wilczek-Karczewska M., *Władza rodzicielska. Interdyscyplinarna analiza instytucji*, Warszawa 2023.
- Sokołowski T., *Władza rodzicielska*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013.
- Sokołowski T., *Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
- Stojanowska W., *Rozwód a dobro dziecka*, Warszawa 1979.
- Strzebinczyk J., *Pieczą nad majątkiem dziecka*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011.
- Strzebinczyk J., *Władza rodzicielska*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011.
- Suliński G., *Zarząd udziałami dziecka w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2022, nr 3.
- Zdanikowski P., *Ograniczenie lub wyłączenie wstąpienia spadkobiercy współnika a zapis windykacyjny udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 3.
- Zegadło R., *Zarząd majątkiem dziecka*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 18.
- Zielińska E., *Zgromadzenie współników*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. P. Piniór, J. Strzębka, Warszawa 2024.

**Krystian Wasilewski**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID 0009-0004-2385-9579

wasilewskikrystian@wp.pl

## Status prawny ministra zadaniowego

**Słowa kluczowe:** status prawny ministra, członek Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ustawa o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów.

**Streszczenie.** Artykuł podejmuje problem statusu prawnego ministra – członka Rady Ministrów, który nie kieruje działem administracji rządowej (tzw. ministra bez teki). Zasadnicze pytanie badawcze dotyczy charakteru prawnego tej funkcji oraz zakresu jej kompetencji w świetle Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów. Tezą opracowania jest stwierdzenie, że minister zadaniowy, mimo formalnego członkostwa w Radzie Ministrów, pozostaje w pełni podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów, a jego samodzielność organizacyjna i decyzyjna jest ograniczona na rzecz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W analizie zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na interpretacji przepisów konstytucyjnych, ustawowych oraz rozporządzeń atrybucyjnych. Wyniki badań wskazują, że minister bez teki pełni funkcje doradcze i wykonuje zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, a brak własnego aparatu administracyjnego powoduje, że jego rola w praktyce ma charakter pomocniczy i polityczny.

### Legal status of a minister – member of the council of ministers

**Keywords:** Legal status of the minister, Member of the Council of Ministers, Chancellery of the Prime Minister, Act on the Council of Ministers, Prime Minister

**Summary.** The article examines the legal status of a minister – member of the Council of Ministers – who does not head a government department (“minister without portfolio”). The research question concerns the legal nature of this office and the scope of its competences under the Constitution of the Republic of Poland and the Act on the Council of Ministers. The study employs the doctrinal (dogmatic) method, analysing binding norms, in particular the Constitution, the Act on the Council of Ministers, attribution regulations issued by the Prime Minister, and the internal rules of the Chancellery of the Prime Minister. The thesis advanced is that, despite formal cabinet membership, a minister without portfolio remains directly subordinated to the Prime Minister, while his or her organisational and decision-making autonomy is limited in favour of the Head of the Chancellery of the Prime Minister. The absence of a dedicated department, administrative apparatus and budget precludes exercising powers typical for ministers in charge of departments. The findings indicate that such a minister primarily carries out tasks assigned by the Prime Minister and performs auxiliary functions requiring cross-government coordination. Although this arrangement enhances flexibility, open-ended attribution clauses and imprecise delineation of competences may lead to overlaps and a diffusion of responsibility within government administration.

## Wprowadzenie

Minister (od łac. *minister* – pomocnik, sługa) należy do kategorii organów administracji rządowej, sytuowanych na styku sfery ustrojowej i administracyjnoprawnej<sup>1</sup>. W polskim modelu konstytucyjnym odgrywa on podwójną rolę: z jednej strony uczestniczy w działalności Rady Ministrów jako członek organu kolegialnego odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa, z drugiej – występuje jako organ monokratyczny, wyposażony w kompetencje kierownicze wobec określonego segmentu administracji. Ów dualizm ulega jednak daleko idącej modyfikacji w odniesieniu do ministra powołanego do składu Rady Ministrów, który nie kieruje działem administracji rządowej (tzw. ministra bez teki, ministra zadaniowego). W jego przypadku ewentualna samodzielność decyzyjna nie wynika z prowadzenia działu *sensu stricto*, lecz – co do zasady – z upoważnienia i dyrektyw Prezesa Rady Ministrów, a więc ma charakter wtórny, pochodny i instrumentalny.

Kategoria „ministra” nie jest jednorodna ani dogmatycznie, ani funkcjonalnie<sup>2</sup>. W perspektywie prawa administracyjnego należy powiązać ją z pojęciem kierownictwa rozumianego jako publicznoprawna relacja władcza, obejmująca upoważnienie do wyznaczania zadań, wydawania wiążących wytycznych i poleceń oraz stosowania środków nadzoru względem jednostek podporządkowanych<sup>3</sup>. O ile minister resortowy (działowy) operuje w polu wyznaczonym działem administracji i dysponuje aparatem urzędniczym, budżetem oraz pionem jednostek podległych bądź nadzorowanych, o tyle minister bez teki pozbawiony jest tego oparcia strukturalnego i materialnoprawnej podstawy wydawania rozstrzygnięć typowych dla kierownictwa w znaczeniu ścisłym<sup>4</sup>. W konsekwencji, choć zewnętrznie posługuje się często podobnym instrumentarium (wytyczne, polecenia, żądanie informacji), to jego imperium jest – co do zasady – funkcją powierzenia i upoważnienia, nie zaś immanentnej właściwości rzeczowej wynikającej z kierowania działem<sup>5</sup>.

Zasadniczym problemem badawczym niniejszego opracowania jest określenie charakteru prawnego urzędu ministra – członka Rady Ministrów niekierującego działem administracji rządowej oraz ustalenie granic przypisywalności mu samodzielnych kompetencji władczych w świetle Konstytucji RP i ustaw ustrojowych. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytania: 1) czy i w jakim zakresie minister bez teki może realizować „kierownictwo” w rozumieniu publicznoprawnym; 2) jakie znaczenie dla jego pozycji mają rozwiązania organizacyjne i budżetowe (w tym obsługa przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów); 3) w jakim stopniu otwarta

<sup>1</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 228.

<sup>2</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 242.

<sup>3</sup> P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 185.

<sup>4</sup> J. Zimmerman, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 158.

<sup>5</sup> P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2020, s. 254.

formuła rozporządzeń atrybucyjnych („w szczególności”) pozostaje w napięciu z zasadą określoności kompetencji i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Celem pracy jest rekonstrukcja i krytyczna ocena ram normatywnych kształtujących pozycję ministra bez teki, obejmująca zarówno płaszczyznę konstytucyjną (ze szczególnym uwzględnieniem art. 149 Konstytucji), jak i ustawową (w tym art. 7, art. 33 oraz art. 37 ustawy o Radzie Ministrów), a także praktykę regulacyjną rozporządzeń atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów oraz statutowo-regulaminowe ukształtowanie aparatu pomocniczego KPRM. Celem cząstkowym jest porównanie pozycji ministra zadaniowego z pozycją ministra resortowego, ze wskazaniem konsekwencji prawnych i organizacyjnych różnic konstrukcyjnych między obiema figurami ustrojowymi.

Tezą wyjściową opracowania jest stwierdzenie, iż minister bez teki – pomimo formalnego członkostwa w Radzie Ministrów i zdolności do uczestniczenia w procesie rządzenia – nie ma samodzielności kierowniczej właściwej ministrowi działowemu. Jego kompetencje mają charakter głównie zadaniowo-koordynacyjny, są konstytuowane i limitowane przez Prezesa Rady Ministrów, a w wymiarze organizacyjnym i finansowym ulegają daleko idącej mediatyzacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jako dysponenta aparatu pomocniczego. Brak wyodrębnionego działu, urzędu i budżetu przekłada się na ograniczoną zdolność do sprawowania klasycznego nadzoru administracyjnego, tworzenia jednostek organizacyjnych czy wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, co odróżnia ministra bez teki od ministra resortowego nie tylko funkcjonalnie, lecz także dogmatycznie.

Przyjęta metoda badawcza ma charakter dogmatycznoprawny: polega na analizie tekstów prawnych, ich systemowej i funkcjonalnej wykładni oraz na zestawieniu rozwiązań normatywnych z utrwaloną praktyką ustrojową. Analiza ta koncentruje się na treści przepisów Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów, na konstrukcji rozporządzeń atrybucyjnych oraz na regulaminowych rozwiązaniach organizacyjnych KPRM, a także – subsydiarnie – na dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego, który problematyzuje granice atrybucji i delegacji kompetencji w administracji rządowej.

W dalszej części artykułu zostanie wykazane, że choć minister bez teki może posługiwać się instrumentami typowymi dla oddziaływania wewnątrzadministracyjnego (wytyczne, polecenia, żądania informacji, inicjowanie prac eksperckich), to brak zakorzenienia w strukturze działu oraz brak własnego aparatu wytwarza specyficzną asymetrię: odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna przysługująca członkowi Rady Ministrów nie znajduje pełnego odpowiednika w sferze realnej sprawczości administracyjnej, która pozostaje filtrowana przez strukturę KPRM. Zjawisko to – o ile nie zostanie zrównoważone większą precyzją normatywnego

określenia zadań i trybu współdziałania – grozi dyfuzją odpowiedzialności i osłabieniem przejrzystości podziału kompetencji w rządzie.

Na koniec zrekonstruowane zostaną argumenty funkcjonalne przemawiające za utrzymaniem tej instytucji w porządku ustrojowym nowoczesnego państwa realizującego polityki horyzontalne (koordynacja międzyresortowa, zadania przekrojowe, reagowanie kryzysowe), przy równoczesnym sformułowaniu postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda* zmierzających do wzmocnienia określoności kompetencyjnej, transparentności atrybucji i adekwatności instrumentarium organizacyjnego ministra bez teki. Tylko bowiem w warunkach klarownego umocowania prawnego oraz właściwego osadzenia instytucjonalnego może on pełnić funkcję katalizatora spójności rządu, a nie jedynie doraźnego „uzupełnienia” architektury gabinetowej.

## 1. Charakter prawny i kompetencje

Artykuł 149 ust. 1 Konstytucji RP<sup>6</sup> wyodrębnia dwie grupy ministrów: 1) ministrów będących jednoosobowymi organami administracji rządowej oraz 2) ministrów, którzy nie kierują działami administracji rządowej (tzw. ministrów bez teki), ustanowionych do wykonywania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów i realizowanych z jego upoważnienia<sup>7</sup>. Dla porządku warto wyodrębnić kryteria „testu samodzielności kierowniczej” ministra w znaczeniu publicznoprawnym. Na płaszczyźnie dogmatycznej o samodzielności świadczą kumulatywnie: 1) wyodrębniona właściwość rzeczowa sprzężona z działem administracji rządowej, 2) aparat organizacyjny (urząd ministra) i status pracodawcy w rozumieniu pragmatyk służbowych, 3) status dysponenta części budżetowej oraz możliwość kształtowania planu finansowego w granicach ustaw, 4) pion jednostek podległych lub nadzorowanych oraz kompetencja do ich tworzenia i likwidacji, 5) ustawowe upoważnienia do wydawania rozporządzeń bądź innych aktów powszechnie obowiązujących, 6) typowe instrumentarium nadzoru i kontroli (w tym środki władcze). Minister bez teki tych przesłanek – co do zasady – nie spełnia; jego *ius imperii* ma charakter wtórny i pochodny, a więc nie tworzy autonomicznego centrum decyzyjnego<sup>8</sup>.

Używane powszechnie nazewnictwo „minister – członek Rady Ministrów” ma swoje źródło w ustawie o Radzie Ministrów, konkretnie w art. 7 u.r.m., choć przepis ten dotyczy wszystkich członków Rady Ministrów, a więc także ministrów resortowych (działowych). Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r.m. członek Rady Ministrów uczestniczy – na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej –

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.

<sup>7</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 228–229.

<sup>8</sup> W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 40.

w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i realizację działań rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z art. 7 ust. 2 u.r.m. wynika, że członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także do przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów (art. 7 ust. 3 u.r.m.).

Konstrukcja art. 149 Konstytucji RP musi być czytana w powiązaniu z art. 146 (zadania Rady Ministrów) oraz art. 148 (kompetencje Prezesa Rady Ministrów). Fundamentalne znaczenie ma zakaz domniemania kompetencji organów administracji – właściwość i kompetencje muszą wynikać *expressis verbis* z norm kompetencyjnych. W przypadku ministra bez teki to Prezes Rady Ministrów – poprzez rozporządzenie atrybucyjne – kreśli obszar zadań, przy czym nie jest to równoznaczne z nadaniem właściwości rzeczowej tożsamej z kierowaniem działaniem. W efekcie zakres działania ministra zadaniowego ma charakter powierniczy, a stosowane instrumenty należy kwalifikować jako koordynacyjne, nie zaś jako pełne „kierownictwo” w sensie publicznoprawnym<sup>9</sup>.

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 33 u.r.m., określa szczegółowy zakres działania ministra. Rozporządzenia atrybucyjne ministrów bez teki i ministrów działowych różnią się tym, że pierwsi wykonują zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów, natomiast drudzy – w swoich rozporządzeniach atrybucyjnych – mają wyraźnie wskazane, iż kierują wymienionymi tam działaniami administracji rządowej. Praktyka legislacyjna Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie przygotowywania rozporządzeń atrybucyjnych jest zróżnicowana: niekiedy akcentuje się obszary działania (np. równość, polityka senioralna) bez imiennego wskazania ministra; innym razem posługuje się imieniem i nazwiskiem członka Rady Ministrów zamiast nazwy funkcji (np. „minister do spraw samorządu”). Rozwiązanie pierwsze wydaje się właściwsze – ewentualna zmiana osoby nie wymaga wówczas nowelizacji rozporządzenia.

<sup>9</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Dz.U. z 2022 r. poz. 939; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra do spraw polityki senioralnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 2709; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do spraw Równości, Dz.U. z 2023 r. poz. 2719. Rozporządzenie to określane jest obiegowo mianem rozporządzenia atrybucyjnego i wydawane jest niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister powoływany jest w innym czasie niezwłocznie po jego powołaniu, zob. *Prawo konstytucyjne*, red. M. Granat, M. Zubik, Warszawa 2022, s. 206.

Posługiwanie się formułą „w szczególności” w rozporządzeniach atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów zwiększa elastyczność działania, lecz pozostaje w potencjalnym napięciu z zasadą określoności kompetencji oraz z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W płaszczyźnie dogmatycznej klauzule otwarte nie mogą zastępować enumeratywnego wyznaczenia granic działania organu. Im bardziej pojemny katalog, tym większe ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i kolizji z kompetencjami ministrów resortowych, a także trudniejsza kontrola legalności – zarówno parlamentarna, jak i sądowa<sup>10</sup>.

Z analizy rozporządzeń atrybucyjnych wynika, że ministrowie bez teki realizują zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Jako członkowie rządu są bezpośrednio podporządkowani premierowi i wykonują zadania wymagające koordynacji między różnymi sektorami administracji publicznej. Taka konfiguracja kompetencji i obowiązków wskazuje na elastyczność i adaptacyjność tej funkcji, pozwalając na szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby społeczne i polityczne, jednocześnie podważając tezę o samodzielnym charakterze funkcji ministra bez teki i potwierdzając jego podporządkowanie Prezesowi Rady Ministrów.

Obsługa ministra bez teki przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów implikuje asymetrię organizacyjno-finansową: minister ten nie jest dysponentem części budżetowej ani pracodawcą dla korpusu urzędniczego w klasycznym rozumieniu, co przekłada się na ograniczoną sprawczość w sferze wykonawczej. Zestawiając to z pełną odpowiedzialnością polityczną i konstytucyjną członka Rady Ministrów (m.in. wotum nieufności indywidualnej, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu), otrzymujemy model, w którym zakres *accountability* przewyższa realny zakres *authority* – co generuje ryzyko „przerzutu” odpowiedzialności pomiędzy ministrem a kierownictwem KPRM.

Należy wyraźnie rozgraniczyć polecenia organizacyjno-wykonawcze (dopuszczalne w ramach aparatu rządowego) i niedopuszczalne polecenia co do istoty indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Wszelkie polecenia wydane ustnie wymagają potwierdzenia na piśmie, a ich treść powinna mieścić się w granicach rozporządzenia atrybucyjnego oraz prawa powszechnie obowiązującego. W przeciwnym razie dochodzi do przekroczenia kompetencji (*ultra vires*), które naraża zarówno akt, jak i sam organ na zarzut naruszenia legalizmu. Ministrowie są uprawnieni do żądania informacji, dokumentów i sprawozdań od organów administracji rządowej, a także do powoływania zespołów eksperckich i zlecenia sporządzania ekspertyz – co ma umożliwić skuteczne monitorowanie, ocenę oraz inicjowanie działań w kluczowych obszarach polityki państwowej wyznaczonej przez premiera.

---

<sup>10</sup> M. Kaczocho, *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020, s. 71.

Reasumując, norma art. 149 Konstytucji RP nie kreuje jednolitego modelu „ministra” – przeciwnie, dopuszcza figurę o charakterze zadaniowym, której kompetencje są pochodne i limitowane. Rozporządzenia atrybucyjne nie mogą zastępować ustawowych norm kompetencyjnych, a „otwartość” katalogów zadań wymaga powściągliwej wykładni. Dopiero sprzężenie ograniczonej atrybucji z odpowiednim osadzeniem w strukturach KPRM pozwala uniknąć dyfuzji odpowiedzialności i zachować standard określoności kompetencji w administracji rządowej.

## 2. Minister – członek Rady Ministrów w strukturze administracji państwowej

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.m. Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania ministra, niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane.

W rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów ustala działy administracji, które poddawane są kierownictwu danego ministra. Określenie zakresu działania obejmującego powierzone przez Prezesa Rady Ministrów sprawy następuje w przypadku ustanowienia ministra bez teki<sup>11</sup>. Rozporządzenia atrybucyjne ministrów bez teki, mimo że powinny szczegółowo określać zakres działania ministra, zawierają katalog otwarty zadań poprzez użycie zwrotu „w szczególności”. Oznacza to, że obejmują również inne, niewskazane wprost obszary działania, co jest praktyką niewłaściwą.

Wymienione w tych rozporządzeniach obszary są często zbyt szerokie i nieprecyzyjne, co dodatkowo komplikuje jasne określenie kompetencji ministra<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Prawo administracyjne*, s. 243.

<sup>12</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414; do zakresu działania ministra należy: koordynacja i prowadzenie działań sprzyjających dialogowi i współpracy Prezesa Rady Ministrów z jednostkami samorządu terytorialnego, inicjowanie działań na rzecz: prorozwojowego systemu finansów samorządowych, rozwoju mechanizmów efektywnościowych z zakresu wydatkowania środków publicznych i gospodarowania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego, partycypacji obywatelskiej i obsługi mieszkańców, promowania proekologicznych technologii w gospodarce komunalnej; współdziałanie na rzecz rozwiązań z zakresu gospodarki przestrzennej i budownictwa, rewitalizacji oraz komunikacji z udziałem samorządu terytorialnego; monitorowanie i ocena otoczenia prawnego i warunków finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, w tym współdziałanie w pracach zmierzających do utworzenia Komisji kodyfikacyjnej prawa samorządu terytorialnego; monitorowanie prac nad projektami aktów prawnych, programami rządowymi dotyczącymi

Minister bez teki, działając w ramach rozporządzenia atrybucyjnego, teoretycznie mógłby zajmować się wieloma obszarami, co mogłoby prowadzić do poważnych problemów organizacyjnych i kompetencyjnych. Taka praktyka umożliwia ministrowi samodzielne określanie zakresu swoich działań, co stoi w sprzeczności z zasadą, że działa on z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Minister powinien konsultować wszystkie swoje zamierzenia legislacyjne z Prezesem Rady Ministrów, gdyż nie może prowadzić polityki legislacyjnej w obszarach, które nie zostały wyraźnie wskazane w rozporządzeniu atrybucyjnym, bez uprzedniego uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów. Brak precyzyjnego określenia kompetencji może prowadzić do nieporozumień i problemów związanych z koordynacją działań w administracji rządowej.

W przypadku ministra niebędącego ministrem resortowym, Prezes Rady Ministrów nie określa działu administracji rządowej, którym minister ten kieruje, ani nie wskazuje wyodrębnionej części budżetu państwa, którą miałby dysponować. Jest to odmienna sytuacja niż w przypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej. Ministra kierującego działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu<sup>13</sup>.

Minister kierujący określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Ministra będącego członkiem Rady Ministrów obsługuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że dysponentem środków budżetowych przeznaczonych na jego obsługę jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>14</sup>. W konsekwencji minister ten nie ma uprawnień do gromadzenia dochodów budżetowych oraz dokonywania wydatków, co odróżnia go od ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej.

Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne oraz powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych. Minister bez teki, z racji braku własnego urzędu i obsługi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, nie ma możliwości wykonywania kontroli i nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, a także nie może tworzyć nowych jednostek organizacyjnych ani powoływać i odwoływać ich kierowników. W sferze stanowienia prawa, oprócz aktów prawa wewnątrznie obowiązującego, minister resortowy wydaje akty prawa

---

problematyki samorządu terytorialnego oraz działaniami na rzecz promocji dobrych praktyk, inicjatyw i rozstrzygnięć służących lokalnym i regionalnym wspólnotom; współudział w tworzeniu projektów regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie innych zadań zleconych przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>13</sup> E. Ura, *op. cit.*, s. 229.

<sup>14</sup> A. Bałaban, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 46.

powszechnie obowiązującego – rozporządzenia. Inaczej rzecz się ma w przypadku ministra bez teki<sup>15</sup>.

Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy i określić zakres jego zadań. Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Wytyczne i polecenia, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.

W razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów. Minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu<sup>16</sup>.

Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Sekretarza stanu i podsekretarza stanu powołuje – na wniosek właściwego ministra – i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany<sup>17</sup>.

Z literalnego brzmienia art. 37 ust. 1 u.r.m. wynika, że minister bez teki mógłby wykonywać swoje zadania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu. Jednakże dokładna analiza przepisu oraz fakt, że sekretarze i podsekretarze stanu działają w strukturze urzędów kierowanych przez ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów, jak i to, że przepis ten wymienia dyrektora generalnego urzędu, a tego aparatu minister bez teki jest pozbawiony, prowadzi do wniosku, że minister bez teki jest pozbawiony możliwości działania przy pomocy sekretarzy i podsekretarzy stanu, jak również dyrektora generalnego urzędu. Możliwość ta mogłaby istnieć, gdyby sekretarz lub podsekretarz stanu zostali powołani przez Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z określonym zakresem kompetencyjnym wspomagania ministra – członka Rady Ministrów. Potrzeba taka pojawia się w związku z reprezentacją na posiedzeniach organów pomocniczych Rady Ministrów, takich jak np. Komitet Stały Rady Ministrów. W takim przypadku

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 509.

<sup>16</sup> K. Leszczyńska, *Skład i organizacja wewnętrzna Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, sectio K – Politologia” 2006, t. 13, s. 73–81.

<sup>17</sup> Art. 37 ust. 1–5 u.r.m.

minister – członek Rady Ministrów mógłby być zastępowany przez urzędnika Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z § 1 statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>18</sup> Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową m.in. ministrów – członków Rady Ministrów. Z kolei § 3 statutu stanowi, że Kancelarią kieruje Szef Kancelarii przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego Kancelarii oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii. W regulaminie organizacyjnym powtórzono ten zapis, stwierdzając, że Kancelarią Prezesa Rady Ministrów kieruje Szef Kancelarii przy pomocy zastępców Szefa, Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Warto zauważyć, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Zarządzenie Nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), ministrowie – członkowie Rady Ministrów wykonują zadania związane z kierowaniem KPRM w zakresie określonym w odrębnych przepisach oraz w zakresie powierzonym przez Szefa Kancelarii (§ 3 ust. 2). Jest to istotne ograniczenie ministrów na rzecz szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szersze kompetencje Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów są niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urzędu, co jednak może prowadzić do potencjalnych konfliktów kompetencyjnych. Ministrowie – członkowie Rady Ministrów mają przewagę hierarchiczną nad sekretarzami i podsekretarzami stanu. Dodatkowo pojawia się problem poleceń wydawanych przez ministra wobec pracowników Kancelarii oraz kwestia wydawania zarządzeń<sup>19</sup>, które należałoby opublikować wewnętrznie – może to prowadzić do napięć interpersonalnych w strukturze organizacyjnej<sup>20</sup>.

Nawet pisma kierowane do ministrów – członków Rady Ministrów, takie jak np. odpowiedzi na interpelacje, są podpisywane przez Szefa Kancelarii lub jego zastępców, co wynika z § 6 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Minister – członek Rady Ministrów może być obsługiwany przez sekretariaty (§ 10 ust. 3) oraz mogą mu zostać przydzielone komórki organizacyjne w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Regulamin posługuje się zwrotem „członkowie Kierownictwa Kancelarii”, a zgodnie z definicją są to osoby wskazane w przepisach określających zakres zadań członków kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zakres zadań określa rozporządzenie atrybucyjne. Zabieg ten wymaga, aby czytelnik szukał odpowiednich informacji w rozporządzeniach

<sup>18</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 142.

<sup>19</sup> D. Górecki, *op. cit.*, s. 228.

<sup>20</sup> M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra*, Lublin 2018, s. 129.

atrybucyjnych ministrów, których obsługuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W praktyce ministrowie ci są wskazani na stronie internetowej KPRM. Zabieg ten jest właściwy, ponieważ za każdym razem, gdy pojawiłby się nowy minister – członek Rady Ministrów, należałoby zmieniać statut i regulamin KPRM.

## Podsumowanie

Analiza dogmatycznoprawna pozycji ministra – członka Rady Ministrów niekierującego działem administracji rządowej prowadzi do wniosku, że jest to konstrukcja ustrojowa o charakterze przede wszystkim funkcjonalnym, służąca realizacji różnych bądź przekrojowych celów polityki rządowej, a jednocześnie pozbawiona większości atrybutów władczej samodzielności typowych dla ministra resortowego. W realiach polskiego porządku konstytucyjnego, ukształtowanego w szczególności przez art. 149 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy o Radzie Ministrów, minister bez teki uczestniczy w procesie rządzenia jako członek organu kolegialnego, lecz jego właściwość rzeczowa i kompetencja władcza są pochodne względem Prezesa Rady Ministrów i sprzężone z mechanizmami organizacyjnymi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Brak działu administracji rządowej, brak własnego urzędu i budżetu oraz brak trwałej sieci jednostek podległych implikują przede wszystkim charakter zadaniowo-koordynacyjny tej funkcji, zorientowany na prace przekrojowe, międzyresortowe i politycznie priorytetowe.

W wymiarze normatywnym kluczowe znaczenie ma to, że zakres działania ministra bez teki jest konstruowany w rozporządzeniach atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów najczęściej formułą otwartego katalogu („w szczególności”). Rozwiązanie to – jakkolwiek funkcjonalnie elastyczne – rodzi napięcia z zasadą określoności kompetencji i zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), sprzyjając rozmyciu granic właściwości i potencjalnym kolizjom kompetencyjnym zarówno na styku z ministrami resortowymi, jak i wewnątrz KPRM. O ile z perspektywy polityki rządowej otwarta atrybucja ułatwia szybkie reagowanie na zmienne priorytety, o tyle z perspektywy prawno-ustrojowej osłabia przejrzystość odpowiedzialności oraz utrudnia kontrolę parlamentarną i sądową, która z natury rzeczy domaga się precyzyjnego umocowania normatywnego.

Przeprowadzone rozróżnienie pomiędzy kierownictwem w znaczeniu publicznoprawnym (jako relacją władczą w scentralizowanej strukturze organizacyjnej) a koordynacją (jako oddziaływaniem niesieciowym, opartym na wytycznych i uzgodnieniach) pozwala stwierdzić, że minister bez teki co do zasady operuje instrumentarium miękkim – wytycznymi, poleceniami o charakterze wykonawczym, żądaniem informacji i sprawozdań, inicjowaniem prac eksperckich – przy ograniczonej zdolności do sprawowania klasycznego nadzoru instancyjnego.

W konsekwencji, nawet przy formalnym umocowaniu monokratycznym, *ius imperii* tego ministra ma charakter wtórny i zależny: jest wykonywane z upoważnienia i w granicach organizacyjnych wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa KPRM jako dysponenta aparatu pomocniczego.

Nie przesądza to jednak o marginalności tej pozycji. W płaszczyźnie funkcjonalnej minister bez teki pełni funkcję łącznika systemowego dla polityk horyzontalnych (np. równość, polityka senioralna, cyfryzacja w ujęciu międzyresortowym), zapewniając spójność programową i czasową wdrożeń oraz domykając luki kompetencyjne, które się nie mieszczą w tradycyjnych granicach działów administracji rządowej. W tym sensie instytucja ta stanowi instrument racjonalizacji działania rządu: pozwala absorbować impulsy polityczne, moderować współdziałanie struktur resortowych i przyspieszać procesy decyzyjne tam, gdzie linearny podział zadań zawodzi.

Jednakże wskazywane w praktyce deficyty organizacyjne (brak własnego urzędu i budżetu, brak trwałego pionu wykonawczego, wątpliwości co do możliwości korzystania z sekretarzy i podsekretarzy stanu poza strukturą KPRM) skutkują asymetrią odpowiedzialności: odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna członka Rady Ministrów pozostaje pełna, podczas gdy realny wpływ na aparat wykonawczy jest przefiltrowany przez Kancelarię. Taki układ zwiększa ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i „przerzutu” decyzyjnego między innymi członkami kierownictwa KPRM a ministrem bez teki, co może generować spory kompetencyjne i utrudniać identyfikację ostatecznego podmiotu odpowiedzialnego za dany wynik polityczny lub legislacyjny.

Ocena instytucji ministra bez teki musi zatem być ambiwalentna. Z jednej strony, narzędzie to – właściwie ukształtowane – wzmacnia zdolność rządu do prowadzenia polityk przekrojowych i do reakcji na zdarzenia o charakterze kryzysowym, a także pozwala odciążyć Prezesa Rady Ministrów i ministrów resortowych w obszarach wymagających stałej koordynacji. Z drugiej strony, bez dostatecznego domknięcia normatywnego (precyzyjnego zakresu działania, klarownych reguł współdziałania z KPRM, jasnych zasad korzystania z aparatu urzędniczego oraz delimitacji upoważnień legislacyjnych) rozwiązanie to potęguje niepewność prawną, sprzyja „nadburokracyzacji” oraz rodzi wrażenie funkcji politycznie nominowanych, trudnych do weryfikacji pod kątem efektywności publicznej.

*De lege lata* należałoby postulować konsekwentne ograniczanie formuł atrybucyjnych opartych na klauzulach generalnych na rzecz enumeratywnego określenia zadań i mechanizmów ich modyfikacji (np. z terminowaniem i przeglądem *ex post*). *De lege ferenda* zasadne byłoby wprowadzenie standardów organizacyjnych dla ministra bez teki (minimalny katalog narzędzi koordynacyjnych, wyodrębniona komórka w KPRM przypisana wprost do obsługi danego ministra,

transparentne zasady powierzania i odwoływania zadań) oraz reguł kolizyjnych na styku z działaniami administracji rządowej. Uporządkowanie tych zagadnień zwiększyłoby przewidywalność działania administracji, wzmacniając zarazem kontrolowalność i rozliczalność decyzji polityczno-administracyjnych.

Konkludując, instytucja ministra bez teki znajduje przekonujące uzasadnienie ustrojowe i funkcjonalne w warunkach współczesnego państwa wykonującego polityki z natury rzeczy przekrojowe. Jej efektywność nie jest jednak funkcją samego powołania do składu Rady Ministrów, lecz jakości rozwiązań normatywno-organizacyjnych, które determinują realny zakres oddziaływania. Im większa precyzja atrybucji, klarowność podporządkowania i adekwatność instrumentarium koordynacyjnego, tym mniejsze ryzyko dyfuzji odpowiedzialności i tym większa szansa, że minister bez teki będzie rzeczywistym katalizatorem spójności rządzenia, a nie jedynie figurą polityczną, legitymizującą bieżące potrzeby koalicyjne.

## Literatura

- Bałaban A., *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.  
 Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.  
 Kaczocha M., *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020.  
 Leszczyńska K., *Skład i organizacja wewnętrzna Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, sectio K – Politologia” 2006, t. 13, s. 73-81.  
*Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020.  
*Pravo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.  
*Pravo konstytucyjne*, red. M. Granat, M. Zubik, Warszawa 2022.  
 Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.  
 Ruczkowski P., *Pravo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2020.  
 Ura E., *Pravo administracyjne*, Warszawa 2021.  
 Woźnicki M., *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra*, Lublin 2018.  
 Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.  
 Zimmermann J., *Pravo administracyjne*, Warszawa 2022.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.  
 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2024 r. poz. 834 ze zm.  
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Włodzimierza Tomaszewskiego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1414.  
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Dz.U. z 2022 r. poz. 939.  
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra do spraw polityki senioralnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 2709.  
 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do spraw Równości, Dz.U. z 2023 r. poz. 2719.

Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dz.U. z 2024 r. poz. 142 ze zm.

Załącznik do zarządzenia nr 10 szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. regulamin organizacyjny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

**Daniel Wojtczak**

Akademia Górnośląska w Katowicach

ORCID 0000-0002-8637-1149

Daniel.Wojtczak@akademiagornoslaska.pl

## Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2025 r., sygn. U 2/25

**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny, Konstytucja RP, nauczanie religii, wolność sumienia i wyznania, porozumienie państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi

**Streszczenie.** Glosa analizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2025 r., sygn. U 2/25, w którym uznano, że rozporządzenie Ministra Edukacji dotyczące organizacji zajęć z religii jest niezgodne z Konstytucją RP i ustawą o systemie oświaty z powodu braku wymaganego „porozumienia” z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, co naruszyło art. 12 ust. 2 ustawy oraz art. 25 ust. 3 Konstytucji. Wyrok – gdyby został opublikowany – prowadziłby do powrotu do rozporządzenia z 1992 r., przewidującego dwie godziny religii tygodniowo, a autor glosy wskazuje, że Trybunał ograniczył się do analizy uchybień proceduralnych, nie oceniając merytorycznie zmniejszenia liczby godzin. Na tle tej oceny pojawia się także problem rozróżnienia terminów „porozumienia” i „zgody”, który ma zasadnicze znaczenie dla zakresu dopuszczalnych zmian w przepisach wykonawczych dotyczących nauczania religii. Podkreślono znaczenie orzeczenia dla utrwalenia modelu nauczania religii, roli kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ograniczenia swobody administracji, a także zwrócono uwagę na kontrowersje wokół legitymacji obecnego składu Trybunału. Autor ocenia wyrok jako nadmiernie formalistyczny i wskazuje, że kwestie nauczania religii powinny być rozstrzygane w procesie legislacyjnym, poprzedzonym demokratyczną debatą publiczną, a nie wyłącznie w drodze kontroli konstytucyjnej, akcentując przy tym znaczenie przestrzegania procedur dla państwa prawa i trudności w reformowaniu oświaty w kontekście wolności sumienia i praw rodziców.

### Commentary on the judgment of the Constitutional Tribunal of 3 July 2025, case U 2/25

**Keywords:** Constitutional Tribunal, Constitution of the Republic of Poland, religious education, freedom of conscience and religion, agreement between the state and churches and other religious associations

**Summary.** The gloss analyzes the judgment of the Constitutional Tribunal of 3 July 2025, file reference U 2/25, in which it was found that the regulation of the Minister of Education regarding the organization of religious education classes is inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland and the Act on the Education System due to the lack of the required “agreement” with churches and other religious associations, which violated Article 12, paragraph 2 of the Act and Article 25, paragraph 3 of the Constitution. The judgment – if published – would lead to a return to the 1992 regulation, which stipulated two hours of religious education per week, and the author of the commentary points out that the Tribunal limited itself to an analysis of procedural irregularities, without assessing the substance of the reduction in the number of hours. Against the background

of this assessment, there also arises the problem of distinguishing the concept of “agreement” from “consent”, which is of fundamental importance for the scope of permissible changes in the implementing provisions concerning religious education. The significance of the ruling for consolidating the model of religious education, the role of churches and other religious associations, and the limitation of administrative freedom was emphasized, and the controversy surrounding the legitimacy of the current composition of the Tribunal was also noted. The author assesses the judgment as excessively formalistic and points out that issues of religious education should be resolved in the legislative process, preceded by a democratic public debate, and not solely through constitutional review, emphasizing the importance of observing procedures for the rule of law and the difficulties in reforming education in the context of freedom of conscience and parents’ rights.

W wyroku z dnia 3 lipca 2025 r. o sygn. U 2/25 Trybunał Konstytucyjny uznał rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. o organizacji lekcji religii<sup>1</sup> za niezgodne z Konstytucją RP<sup>2</sup> i ustawą o systemie oświaty<sup>3</sup> (dalej: u.s.o.). Kluczowy powód to naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty – minister wydał rozporządzenie bez wymaganego „porozumienia” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyrok – gdyby został opublikowany i wykonany – skutkowałby powrotem do modelu wynikającego z rozporządzenia MEN z 14 kwietnia 1992 r.<sup>4</sup>, przewidującego dwie godziny religii tygodniowo. Wyrok podkreśla konstytucyjne zasady współpracy państwa z kościołami (art. 25 ust. 3 Konstytucji) oraz ochronę prawa rodziców do wychowania religijnego dzieci (art. 48 i 53 Konstytucji). Jednocześnie orzeczenie to, będące trzecim z kolei uchylającym kolejne nowelizacje MEN<sup>5</sup>, budzi kontrowersje co do legitymacji obecnego składu TK oraz może mieć długofalowy wpływ na kształt prawa oświatowego.

### Analiza prawna i argumentacja

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego kwestionował rozporządzenie z powodu naruszenia art. 12 ust. 2 u.s.o., który nakazuje wydawanie przepisów o lekcjach religii w porozumieniu z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>6</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone rozporządzenie zostało wydane bez

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, Dz.U. z 2025 r. poz. 66.

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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 881.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 983.

<sup>5</sup> Por. wyrok TK z 27.11.2024 r., sygn. U 10/24, OTK ZU A/2024, poz. 118 oraz wyrok TK z 22.05.2025 r., sygn. U 11/24, OTK ZU A/2025, poz. 52.

<sup>6</sup> Zob. P. Goliszek, *Nauczanie religii w polskich przedszkolach i szkołach publicznych*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. 13, nr 2, s. 190.

przeprowadzenia tego porozumienia, co wykraczało poza delegację ustawową. Trybunał podkreślił, że minister edukacji „arbitralnie ukształtował treść rozporządzenia”, pomijając zgłoszone przez kościoły zastrzeżenia i ignorując ich udział w procedurze. Uniemożliwiło to przygotowanie podstawy programowej oraz podręczników uwzględniających nowe ograniczenia liczby lekcji religii. TK stwierdził, że naruszenie ustawowego trybu wydania rozporządzenia (brak „porozumienia”) samo w sobie czyni akt niekonstytucyjnym. Mając na uwadze utrwalone orzecznictwo (m.in. Wyrok TK z 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24<sup>7</sup>), Trybunał pominął dalszą analizę merytoryczną, uznając, że samo naruszenie procedury wystarczy do uznania aktu za niekonstytucyjny.

Art. 12 ust. 2 u.s.o. upoważniał ministra do wydania rozporządzenia w sprawie nauki religii „w porozumieniu” z władzami Kościoła katolickiego, Kościoła prawosławnego oraz innych związków wyznaniowych. Celem tego przepisu jest realizacja konstytucyjnej zasady współdziałania państwa z kościołami dla dobra wspólnego<sup>8</sup>. Konieczność porozumienia nie jest zwykłą konsultacją – jest prawnie wiążącym trybem, bez którego minister przekracza zakres delegacji. TK nie ocenił konstytucyjności samego art. 12 ust. 2, lecz przestrzegając delegacji ustawowej, uznał, iż wydanie rozporządzenia bez porozumienia stanowiło złamanie prawa. Glosowane orzeczenie wpisuje się w utrwalony trend orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, który analogicznie w wyroku z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24 unieważnił rozporządzenie z dnia 26 lipca 2024 r. z powodu naruszenia art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w wyroku z dnia 22 maja 2025 r., sygn. U 11/24 podkreślił, że przepisy dotyczące m.in. zasad umieszczania oceny z religii na świadectwie zostały wydane bez uzgodnienia z kościołami, co narusza art. 25 ust. 3 Konstytucji oraz postanowienia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r.<sup>9</sup> W tym kontekście należy odróżnić „porozumienie” od „zgody”. Nie oznacza ono konieczności uzyskania jednomysłnej akceptacji wszystkich kościołów i związków wyznaniowych – jak wskazał TK już w wyroku z dnia 20 kwietnia 1993 r., sygn. U 12/92<sup>10</sup> – „porozu-

<sup>7</sup> OTK ZU A/2024, poz. 118.

<sup>8</sup> Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 107; M. Olszówka, *Komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz – Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 673-675; P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, t. 4, nr 1, s. 177-178.

<sup>9</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.Ū. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 20.04.1993 r., sygn. U 12/92, OTK 1993, cz. I, poz. 9. Zob. również: M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 109 i n. oraz A. Maziarz, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92. Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Glosa” 2011, nr 1, s. 128 i n.

mienie” należy rozumieć jako obowiązek zapewnienia rzeczywistego udziału tych podmiotów w procedurze, wymiany poglądów i uwzględnienia ich stanowisk, przy czym brak konsensusu nie może blokować procesu legislacyjnego, o ile procedura współdziałania została realnie przeprowadzona. W tym sensie „porozumienie” jest kategorią pośrednią pomiędzy zgodą a zwykłą konsultacją – i jako taka ogranicza swobodę organu wykonawczego, ale nie uniemożliwia reformy.

W uzasadnieniu Trybunał odniósł się do konstytucyjnych reguł współpracy państwa i kościołów. Przepis art. 25 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania autonomii obu porządków oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. TK zauważył, że właśnie dzięki procedurze porozumienia implementuje się tę zasadę – ustawodawca „uprzywilejował” podmioty kościelne przy tworzeniu prawa oświatowego, by zapewnić im udział w edukacji młodzieży. Również konkordat – jako umowa międzynarodowa ratyfikowana na mocy art. 91 Konstytucji – gwarantuje rodzicom możliwość religijnego wychowania dzieci. Zgodnie z art. 12 ust. 1 konkordatu państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. TK w sprawie o sygn. akt U 2/25 wyraźnie odwołał się do art. 25 ust. 3 (oraz – jak wynika z pisma pokomunikatowego – także do art. 2 i 7 Konstytucji)<sup>11</sup>. W tym kontekście rozporządzenie uznano za sprzeczne z Konstytucją RP ze względu na tryb jego wydania, bez rozpatrywania merytorycznych zarzutów co do liczby godzin.

Wnioskodawcy twierdzili, że zaskarżone przepisy, ograniczając naukę religii do jednej godziny tygodniowo oraz nakazując organizowanie jej wyłącznie na początku lub końcu dnia zajęć, naruszają prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Konstytucja gwarantuje rodzicom prawo do zapewnienia dzieciom wychowania moralnego i religijnego zgodnie z ich przekonaniem<sup>12</sup>. Choć TK w sprawie U 2/25 nie ocenił tych materialnych argumentów – ograniczając wyrok do uznania niekonstytucyjności aktu z powodu wad proceduralnych – to spór o dopuszczalność ograniczenia liczby lekcji religii i ich usytuowania w planie zajęć pozostaje istotnym tłem prawnym i społecznym tej regulacji<sup>13</sup>. Orzecznictwo TK wcześniej potwierdzało, że lekcja religii jako element wolności sumienia i wy-

<sup>11</sup> Trybunał Konstytucyjny, *Zasady organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/zasady-organizacji-nauki-religii-w-publicznych-przedszkolach-i-szkolach-4> [dostęp: 7.07.2025].

<sup>12</sup> Por. art. 48 oraz art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji.

<sup>13</sup> Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 260-264.

znania podlega szczególnej ochronie<sup>14</sup>. Niewątpliwie płaszczyzna praw rodziców uzasadniała pierwotny wniosek Pierwszego Prezesa SN, lecz teraz ocena ta pozostaje w gestii prawodawcy lub kolejnych spraw sądowych. Na tle ugruntowanej pozycji nauki religii w systemie prawnym (art. 53 Konstytucji oraz art. 12 konkordatu) próba jednostronnego jej ograniczenia została uznana za sprzeczną z wymogami procesowymi, co pośrednio ochroniło interesy rodziców i wiernych.

Orzeczenie w sprawie U 2/25 stanowi część serii wyroków odnoszących się do prób reformy organizacji lekcji religii przez obecne władze. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 27 listopada 2024 r. (sygn. U 10/24) oraz z dnia 22 maja 2025 r. (sygn. U 11/24) powoływał się przede wszystkim na art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz na zasady wynikające z art. 25 Konstytucji, aby uchylić zaskarżone akty normatywne wydane bez wymaganego porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. TK konsekwentnie utrzymuje, że brak porozumienia z Kościołem katolickim i związkami wyznaniowymi jest „rażącą sprzecznością z upoważnieniem ustawowym”, blokując jednostronne zmiany organizacji lekcji religii i stabilizując istniejący stan prawny.

W odniesieniu do poddawanego ocenie orzeczenia nie sposób pominąć dyskusji dotyczącej legitymacji składu sędziowskiego<sup>15</sup>. Rozstrzygnięcie zostało wydane przez Trybunał w składzie kwestionowanym ze względu na tryb powołania sędziów po 2015 r.<sup>16</sup> Na te uwagi odpowiadają zwolennicy wyroku, podkreślając, że procedura ich wyboru została już zaakceptowana w świadomości publicznej, a obecnie przed Trybunałem pozostają wyłącznie kwestie *stricte* prawne. Przeciwnicy zaś podkreślają precedensy (jak sprawa „Xero Flor”<sup>17</sup>), gdzie Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał udział sędziego TK (Mariusza Muszyńskiego) za niezgodny z prawem polskim<sup>18</sup>. Polski TK w odpowiedzi kwestionował kompetencje ETPC do oceniania obsady TK<sup>19</sup>, co nie zmieniło napiętej atmosfery wokół Trybunału<sup>20</sup>. Warto zauważyć, że choć obecny skład TK ma formalny status organu konstytucyjnego i znajduje poparcie różnych środowisk politycznych, spory dotyczące

<sup>14</sup> Wyrok TK z 5.05.1998 r., sygn. K 35/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 1998, nr 3, poz. 32.

<sup>15</sup> Zob. J. Roszkiewicz, *Spór o Trybunał Konstytucyjny – geneza i istota problemu, skutki, scenariusze na przyszłość*, „Studia Iuridica” 2018, t. 77, s. 119-135.

<sup>16</sup> Orzeczenie zapadło w składzie: Bogdan Święczkowski (przewodniczący), Krystyna Pawłowicz (sprawozdawca), Stanisław Piotrowicz.

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18.

<sup>18</sup> P. Rojek-Socha, *Trwa wybór kandydatów na nowego prezesa TK*, <https://www.prawo.pl/prawniczy-sady/trwa-wybor-kandydatow-na-nowego-prezesa-tk,530391.html> [dostęp: 8.07.2025].

<sup>19</sup> Wyrok TK z 24.11.2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9. Zob. również A. Wyrozum-ska, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2, s. 8.

<sup>20</sup> P. Rojek-Socha, *op. cit.*

jego legitymacji mają istotny wpływ na odbiór orzeczeń w debacie publicznej. Nie można jednak merytorycznie oceniać składu Trybunału przy jednoczesnym poszanowaniu zasady niezawisłości – pozostaje to poza zakresem tej analizy, choć stanowi istotny kontekst.

Utrzymanie w mocy rozporządzenia z 1992 r. w sentencji wyroku oznacza, że – gdyby wyrok został opublikowany – zmiany proponowane przez MEN nie weszłyby w życie. Z prawnego punktu widzenia w takim wypadku system oświatowy nadal przewidywałby dwie godziny religii tygodniowo, wszelkie przyszłe reformy zaś musiałyby ponownie przejść przez prawidłową procedurę ustawodawczą lub procedurę porozumienia z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Zwolennicy podkreślają, że wyrok umożliwia egzekwowanie rządów prawa – rząd nie może dowolnie omijać procedur – i chroni autonomię ustawodawcy przed arbitralnymi aktami wykonawczymi, przypominając o roli parlamentu i gwarancjach pluralizmu (art. 2 i 7 Konstytucji). Krytycy mogą zarzucać Trybunałowi Konstytucyjnemu nadmierną bierność wobec projektów cieszących się istotnym poparciem społecznym. W ostatnich latach pojawiały się postulaty zmniejszenia liczby godzin religii w szkołach lub wyłączenia tego przedmiotu z systemu oceniania, które uzyskały wsparcie minister edukacji. Zamiast jednak rozstrzygać zasadność proponowanych zmian w ujęciu materialnym, TK zatrzymuje je na gruncie kryteriów proceduralnych. Z perspektywy prawa oświatowego prowadzi to do swoistego „patu legislacyjnego”, w którym organy administracji nie mogą skutecznie realizować zamierzonej polityki w zakresie nauki religii, a rodzice i szkoły pozostają związani dotychczasowym modelem organizacji tych zajęć.

Po stronie aprobaty podnosi się, że TK konsekwentnie broni zasady praworządności i nadrzędności Konstytucji, przypominając, że nawet politycznie istotne reformy muszą być wprowadzane w sposób zgodny z przewidzianymi procedurami. Orzeczenie znajduje uzasadnienie w literaturze prawniczej, która wskazuje, że współdziałanie państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych stanowi fundament prawa wyznaniowego, a obowiązek porozumienia jest formą zinstytucjonalizowanej ochrony prawa sumienia i praw rodziców<sup>21</sup>. Krytycy zarzucają TK nadmierny formalizm: ograniczenie liczby lekcji religii mieściło się w kompetencjach demokratycznie wybranego rządu, a Trybunał odgrywał quasi-legislacyjną rolę, zatwierdzając dotychczasowy model edukacyjny. Przedstawiciele środowisk liberalnych krytykują w wyroku uprzywilejowanie pozycji kościołów w systemie oświaty.

<sup>21</sup> Zob. P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4, s. 85-106; H. Babiuch, *Konstytucyjne prawa rodziców w zakresie wychowania dziecka*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 180-192.

## Konkluzja

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2025 r., sygn. akt U 2/25 ma fundamentalne znaczenie dla systemu prawa oświatowego oraz dla kształtowania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w Polsce. Trybunał jednoznacznie wymaga ścisłego przestrzegania konstytucyjnych i ustawowych procedur przy wprowadzaniu zmian dotyczących organizacji lekcji religii. Oznacza to, że każdy kolejny akt normatywny w tym obszarze musi przewidywać udział kościołów i innych związków wyznaniowych w procesie współkształtowania regulacji, co w praktyce ogranicza swobodę decyzyjną resortu edukacji. Z punktu widzenia państwa prawa wyrok podkreśla, że upoważnienie ustawowe (art. 12 ust. 2 u.s.o.) ma realną moc normatywną i nie może być pomijane przez administrację publiczną. W tym zakresie zasadne jest odwołanie się do utrwalonej interpretacji wynikającej z orzeczenia TK z 1993 r., sygn. U 12/92<sup>22</sup>, zgodnie z którą terminu „w porozumieniu” nie należy utożsamiać z koniecznością uzyskania zgody, lecz rozumieć jako podwyższony standard konsultacji i rzeczywistego uwzględnienia stanowisk kościołów i innych związków wyznaniowych. Jednocześnie kontrowersje dotyczące składu Trybunału ukształtowanego po 2015 r. wpływają na odbiór społeczny głosowanego rozstrzygnięcia oraz jego interpretacyjną doniosłość, co stanowi dodatkowy kontekst analityczny dla oceny skutków tego wyroku. Należy również wskazać, że jego wykonanie – po uprzedniej publikacji – skutkowałoby powrotem do modelu wynikającego z rozporządzenia z 1992 r., przewidującego dwie godziny religii tygodniowo. Podsumowując, z jednej strony orzeczenie zasługuje na aprobatę jako wyraz wierności konstytucyjnym regułom legalizmu i współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, z drugiej jednak strony ostateczne rozstrzygnięcia co do kształtu nauczania religii powinny zapadać przede wszystkim w procedurze legislacyjnej poprzedzonej demokratyczną debatą publiczną, a nie wyłącznie poprzez kontrolę konstytucyjną rozporządzeń.

## Literatura

- Babiuch H., *Konstytucyjne prawa rodziców w zakresie wychowania dziecka*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Borecki P., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4.
- Goliszek P., *Nauczanie religii w polskich przedszkolach i szkołach publicznych*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. 13, nr 2.
- Maziarz A., *Glosa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92. Zasady nauki religii w szkołach w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Glosa” 2011, nr 1.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 20.04.1993 r., sygn. U 12/92, OTK 1993, cz. I, poz. 9.

- Olszówka M., *Komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz – Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pietrzak M., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010.
- Roszkiewicz J., *Spór o Trybunał Konstytucyjny – geneza i istota problemu, skutki, scenariusze na przyszłość*, „Studia Iuridica” 2018, t. 77.
- Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, t. 4, nr 1.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 25*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.

### Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 881.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 983.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, Dz.U. z 2025 r. poz. 66.

### Orzecznictwo

- Wyrok TK z 20.04.1993 r., sygn. U 12/92, OTK 1993, cz. I, poz. 9.
- Wyrok TK z 5.05.1998 r., sygn. K 35/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 32.
- Wyrok TK z 24.11.2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9.
- Wyrok TK z 27.11.2024 r., sygn. U 10/24, OTK ZU A/2024, poz. 118.
- Wyrok TK z 22.05.2025 r., sygn. U 11/24, OTK ZU A/2025, poz. 52.
- Wyrok ETPC z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18.

### Źródła internetowe

- Galczyńska M., *Burza wokół lekcji religii. Ministra Nowacka ostro reaguje po wyroku TK. Mówi wprost, co dalej*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/burza-wokol-lekcji-religii-ministra-nowacka-ostro-reaguje-po-wyroku-tk-mowi-wprost-co/wzmg9fq>.
- Głos Nauczycielski, *Spór o dopuszczalność ograniczenia liczby lekcji religii i ich usytuowania w planie zajęć pozostaje istotnym tłem prawnym i społecznym tej regulacji*, <https://glos.pl/jak-polacy-oceniaja-pomysl-ograniczenia-liczby-lekcji-religii-jest-sondaz-w-tej-sprawie>.
- Rojek-Socha P., *Trwa wybór kandydatów na nowego prezesa TK*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/trwa-wybor-kandydatow-na-nowego-prezesa-tk,530391.html>.
- Trybunał Konstytucyjny, *Zasady organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/zasady-organizacji-nauki-religii-w-publicznych-przedszkolach-i-szkolach-4>.