

ISSN 1897-5577
ONLINE ISSN 2545-0271

IUS NOVUM

VOL. 19
NUMER 4
2025

PAŹDZIERNIK-GRUDZIEŃ

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO



ISSN 1897-5577
ONLINE ISSN 2545-0271

IUS NOVUM

VOL. 19
NUMER 4
2025

PAŹDZIERNIK–GRUDZIEŃ

DOI: 10.26399/IUSNOVUM.V19.4.2025

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

WARSZAWA 2025

RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

President: Prof. Maria Kruk-Jarosz, PhD hab., Łazarski University in Warsaw (Poland)
Prof. Sylvie Bernigaud, PhD hab., Lumière University Lyon 2 (France)
Prof. Vincent Correia, PhD hab., University of Paris-Sud, University of Poitiers (France)
Prof. Bertil Cottier, PhD hab., Università della Svizzera italiana di Lugano (Switzerland)
Prof. Regina Garcimartín Montero, PhD hab., University of Zaragoza (Spain)
Prof. Juana María Gil Ruiz, PhD, University of Granada (Spain)
Prof. Stephan Hobe, PhD hab., University of Cologne (Germany)
Prof. Brunon Hołyst, PhD hab., dr h.c. mult., Politechnika Warszawska (Poland)
Prof. Michele Indelicato, PhD hab., University of Bari Aldo Moro (Italy)
Prof. Hugues Kenfack, PhD hab., Toulouse 1 Capitole University of Toulouse (France)
Anna Konert, PhD hab., Professor of Łazarski University in Warsaw (Poland)
Rev. Prof. Franciszek Longchamps de Brier, PhD hab., Jagiellonian University in Kraków (Poland)
Prof. Sofia Lykhova, PhD hab., National Aviation University in Kyiv (Ukraine)
Prof. Pablo Mendes de Leon, PhD hab., Leiden University (Netherlands)
Prof. Marek Mozgawa, PhD hab., Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Poland)
Katarzyna Nazar, PhD hab., Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Poland)
Prof. Adam Olejniczak, PhD hab., Adam Mickiewicz University in Poznań (Poland)
Salvatore Parente, PhD, University of Bari Aldo Moro (Italy)
Prof. Grzegorz Rydlewski, PhD hab., University of Warsaw (Poland)
Prof. Vinai Kumar Singh, PhD hab., Indian Society of International Law in New Delhi (India)
Prof. Gintaras Švedas, PhD hab., Vilnius University (Lithuania)
Prof. Anita Ušacka, PhD hab., judge of the International Criminal Court in the Hague (Netherlands)
Ewa Weigend, PhD, Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law in Freiburg (Germany)

REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Uczelnia Łazarskiego
Sekretarz: dr hab. Jacek Kosonoga, prof. Uczelni Łazarskiego

Komitet Redakcyjny / Editorial Committee:

prof. Carmen Armendáriz León, Universidad Complutense Madrid (Hiszpania)
prof. Volodymyr Burdin, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki we Lwowie (Ukraina)
prof. Cosmin Cercel, Ghent University (Belgia)
dr Uroš Čemalović, University of Strasbourg (Francja), Senior Research Associate of the Institute of European Studies, Belgrad (Serbia)
prof. Alexis Couto de Brito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo (Brazylia)
prof. Juan Carlos Ferré Olivé, Huelva University (Hiszpania)
dr hab. Vilém Knoll, prodziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie (Czechy)
adwokat Daniel Mario Laborde, Universidad Nacional de La Plata (Argentyna)
doc. dr Michal Maslen, kierownik Katedry, Wydział Prawa, Uniwersytet w Trnawie (Słowacja)
prof. Fernando Navarro Cardoso, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Hiszpania)
prof. Antonio Obregón García, Universidad Pontificia Comillas, Madryt (Hiszpania)
prof. Rodrigo Ochoa Figueroa, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán (Meksyk)
prof. Karina Palkova, Riga Stradins University (Łotwa)
dr José Carlos Porciúncula, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília (Brazylia)
prof. dr hab. Olesya Radyshevska, Narodowy Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki w Kijowie, sędzia Sądu Najwyższego Ukrainy (Ukraina)
prof. Paula Ramirez Barbosa, Universidad Católica de Colombia (Kolumbia)
dr Alémbert Vera Rivera, Universidad de Guayaquil (Ekwador)
dr Mariana Shupiana, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki we Lwowie (Ukraina)

Redaktor językowy / Linguistic Editor
Agnieszka Toczko-Rak

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo karne i postępowanie – dr hab. Barbara Nita-Światłowska, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
prawo cywilne – dr Helena Cieplą
prawo administracyjne – prof. dr hab. Stanisław Hoc
prawo konstytucyjne – dr hab. Jacek Zaleśny
prawo międzynarodowe – dr Dominika Harasimiuk
statystyka – dr Krystyna Bąk

Redaktor prowadzący / Executive Editor
dr Jacek Dąbrowski

Od 1 stycznia 2021 r. czasopismo wydawane jest wyłącznie w formie elektronicznej.

Pełne teksty artykułów w języku polskim wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej: <https://iusnovum.lazarski.pl/ius-novum-online/archiwum/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2025

ISSN 1897-5577, online ISSN 2545-0271



Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. +48 22 54 35 450
www.lazarski.pl
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. +48 22 635 03 01,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Joanna Długosz-Józwiak

Upływ czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem jako przesłanka złagodzenia kary	1
--	---

Blanka J. Stefańska

Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności	16
---	----

Beata Bachurska

Prawnoporównawcze aspekty penalizacji czynów godzących w wolność wyznania w polskim i niemieckim prawie karnym	32
---	----

Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Sławomir Steinborn

Pojęcia „skuteczny środek naprawczy” oraz „skuteczny środek odwoławczy” w prawie Unii Europejskiej dotyczące pozyskiwania dowodów w postępowaniu karnym	48
---	----

Hanna Paluszkievicz

Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego nauczyciela akademickiego	67
---	----

Zbigniew Czarnik, Robert Sawuła

Teoretyczne ujęcie władztwa planistycznego (w aspekcie planu ogólnego gminy)	81
---	----

Przemysław Szustakiewicz

Dostęp do informacji publicznej w postaci dokumentów z postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli	94
---	----

Krzysztof Piech, Sylwia Pangsy-Kania

Wpływ implementacji Rozporządzenia MiCA na polski rynek kryptoaktywów – konsekwencje, wyzwania regulacyjne i perspektywy reform	102
---	-----

Karolina Kiejnich-Kruk

Obowiązki importerów, dystrybutorów i podmiotów stosujących systemy AI wysokiego ryzyka na gruncie AI Act	129
--	-----

Andrzej Gorgol

Prawne aspekty stosowania Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych przez przedsiębiorców obrotu towarowego z zagranicą	150
--	-----

Agnieszka Fortońska, Matylda Berus

Regulacja opłat lotniskowych w prawie Unii Europejskiej oraz w Polsce i Niemczech: granice autonomii operatorów portów lotniczych a zasada przejrzystości i niedyskryminacji	165
--	-----

Tomasz Braun

Postępowania cyfrowe w uregulowaniach UE dotyczących prawa spółek i ich wpływ na praktyki rejestrowe	185
---	-----

Noty o Autorach	202
-----------------------	-----

CONTENTS

Joanna Długosz-Józwiak

The Passage of Time Between the Commission of an Offence and Sentencing as a Ground for Punishment Mitigation	1
--	---

Blanka J. Stefańska

Exemption From The Remainder Of The Penalty Of Limitation Of Liberty (Non-Custodial Penalty)	16
---	----

Beata Bachurska

Comparative Law Aspects of Criminalisation of Acts Against Freedom of Religion in Polish and German Criminal Law	32
---	----

Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Sławomir Steinborn

The Notion of 'Effective Remedy' and 'Effective Legal Remedy' in EU Law Concerning the Gathering of Evidence in Criminal Proceedings	48
--	----

Hanna Paluszkiewicz

Access to the Disciplinary File of an Academic Teacher	67
--	----

Zbigniew Czarnik, Robert Sawuła

Theoretical Approach to Planning Authority (in Terms of the Municipality's General Plan)	81
---	----

Przemysław Szustakiewicz

Access to Public Information in the Form of Documents of the Supreme Audit Office Audit Proceedings	94
--	----

Krzysztof Piech, Sylwia Pangsy-Kania

The Impact of MiCA Regulation Implementation on the Polish Crypto-Asset Market – Consequences, Regulatory Challenges and Prospects for Reform	102
---	-----

Karolina Kiejnich-Kruk

Obligations of Importers, Distributors and Deployers of High-Risk AI Systems under the AI Act	129
--	-----

Andrzej Gorgol

The Legal Aspects of the Use of the Electronic Fiscal and Customs Services Platform by Entrepreneurs Engaged in the International Trade of Goods	150
--	-----

Agnieszka Fortońska, Matylda Berus

Regulation of Airport Charges in EU Law, and in Poland and Germany: Limits of Airport Managing Bodies' Autonomy and the Principle of Transparency and Non-Discrimination	165
--	-----

Tomasz Braun

Digital Processes in EU Company Regulations and Their Implications for Registry Practices	185
--	-----

Notes on the Authors	203
----------------------------	-----

UPŁYW CZASU MIĘDZY POPEŁNIENIEM PRZESTĘPSTWA A SKAZANIEM JAKO PRZESŁANKA ZŁAGODZENIA KARY

JOANNA DŁUGOSZ-JÓŹWIAK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.32/j.dlugosz-jozwiak

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest problematyka racjonalnego kształtowania sądowego wymiaru kary, ograniczona do zagadnienia znaczenia czynnika upływu znacznego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem jako warunku nadzwyczajnego złagodzenia kary. Celem jest przedstawienie propozycji rozstrzygnięcia tego, czy upływ długiego czasu między przestępstwem a skazaniem może stanowić przesłankę łagodzącą wymiar kary, wymierzonej przez sąd za to przestępstwo, tj. czy można go uznać za podstawę nadzwyczajnego złagodzenia kary grożącej za jego popełnienie, bądź też za okoliczność łagodzącą sądowy wymiar kary, następujący w ramach zwyczajnego jej wymiaru. Hipotezą badawczą jest założenie, według którego upływ długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a wyrokiem może wywierać łagodzący wpływ na wymiar kary orzeczonej przez sąd za to przestępstwo, i to zarówno w sytuacji, gdy sąd wymierza karę w ramach zwyczajnego jej wymiaru, jak i wtedy, gdy stosuje nadzwyczajny wymiar kary, aczkolwiek nie jest tego samodzielną podstawą. W opracowaniu posłużono się metodą dogmatyczną, rozumianą jako analiza norm prawnych, z uwzględnieniem poglądów wyrażonych w orzecznictwie i doktrynie.

Słowa kluczowe: sądowy wymiar kary, nadzwyczajne złagodzenie kary, okoliczności łagodzące karę, czas w prawie karnym

* dr hab., prof. UAM, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska), e-mail: jdlugosz@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6124-7785



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

THE PASSAGE OF TIME BETWEEN THE COMMISSION OF AN OFFENCE AND SENTENCING AS A GROUND FOR PUNISHMENT MITIGATION

ABSTRACT

This paper addresses the issue of rational sentencing in criminal proceedings, focusing specifically on the significance of the passage of substantial time between the commission of an offence and the imposition of a sentence as a potential ground for extraordinary mitigation of punishment. The aim is to resolve the question of whether a significant lapse of time between the commission of an offence and sentencing may serve as a mitigating factor in the punishment imposed by the court for that offence, or, more specifically, whether it may justify extraordinary mitigation of the statutory penalty or constitute a circumstance warranting leniency within the ordinary sentencing framework. The research hypothesis assumes that a lengthy interval between the offence and adjudication may exert a mitigating influence on the sentence imposed, both in cases where the court applies a sentence within the ordinary sentencing framework and where it resorts to extraordinary mitigation, although the time lapse does not constitute an autonomous basis for such mitigation. The study employs the dogmatic method, understood as an analysis of legal norms, with reference to relevant judicial decisions and the views of legal academics and commentators.

Keywords: judicial sentencing, extraordinary mitigation of punishment, mitigating circumstances, time in criminal law

WPROWADZENIE

Upływ czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem ma w prawie karnym niekwestionowaną doniosłość. W literaturze¹ wskazuje się m.in. jego fundamentalne – w świetle zasady określoności czynu zabronionego przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (art. 1 § 1 k.k.) – znaczenie dla kwalifikacji prawnej czynu, a niekiedy wręcz jego karalności, mając na uwadze regułę intertemporalną *lex mitior*, zawartą w art. 4 § 1 k.k. i określającą, która ustawa znajdzie zastosowanie, gdy do zmiany normatywnej dojdzie, po popełnieniu przestępstwa, a przed orzekaniem. Inne ważne konotacje nasuwają się m.in. w kontekście przedawnienia karalności czynu, które następuje po upływie określonego czasu od jego popełnienia (por. art. 101–102, art. 105 k.k.), a także kontrawencjonalizacji lub dekryminalizacji czynu².

Równie wieloaspektowe jest znaczenie upływu czasu dla określenia kary. Obejmuje ono zarówno karę grożącą za popełnienie przestępstwa danego rodzaju (zagrożenie ustawowe), jak i karę, jaka może zostać orzeczona przez sąd w konkretnym postępowaniu karnym. W pierwszym ze wskazanych aspektów – tj. ustawowego zagrożenia karą – zastosowanie znaleźć może wspomniana już reguła

¹ Zob. np. J. Baściuk, P. Ochman, K. Ondrysz, *Problematyka czasu w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych na tle przepisów kodeksowych*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XXIV, red. L. Bogunia, Warszawa 2009, s. 11–34; T. Bojarski, *Znaczenie czynnika czasu w zakresie karalności czynu i wymiaru kary*, „Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie” 2010, t. 3, s. 48–61.

² Konsekwencje procesowe tej okoliczności normuje art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.

intertemporalna *lex mitior* z art. 4 § 1 k.k. Natomiast rodzaj i wysokość kary wymierzonej za konkretne przestępstwo, a następnie wykonywanej, determinować mogą reguły wysłowione w art. 4 § 2 – § 3 k.k., względnie dojść może do zatarcia skazania (art. 4 § 4 k.k.), powodującego, że nikną skutki prawne wyroku skazującego. Nadto upływ czasu między przestępstwem a wyrokowaniem może m.in. skutkować koniecznością uwzględnienia zmian sytuacji osobistej sprawcy, co może mieć wpływ na rodzaj i wymiar orzeczonej mu kary (por. np. 53 § 2 k.k.).

Zamysłem niniejszego opracowania nie jest, oczywiście, omówienie wszystkich kwestii problemowych wywołanych upływem czasu w obrębie sekwencji: kryminalizacja czynu określonego typu – popełnienie konkretnego przestępstwa – skazanie i wymierzenie kary – wykonanie orzeczonej kary. Problematyka ta jest złożona, a przy czym do wielu kwestii obszernie odniesiono się już w orzecznictwie i doktrynie prawa karnego³. Toteż te rozważania koncentrować się będą na wyodrębnionym zagadnieniu, obejmującym możliwość uznania upływu czasu za podstawę nadzwyczajnego (szczególnego) złagodzenia ustawowego, zwyczajnego (zwykłego) wymiaru kary, względnie za okoliczność łagodzącą sądowy (sędziowski) wymiar kary następujący w ramach zwyczajnego wymiaru kary⁴. Uściślając, chodzi o sytuację, gdy czas, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa do wydania wyroku (skazania), jest nadmiernie długi (znaczny).

Mając świadomość tego, że takiemu określeniu determinanty wymiaru kary brakuje jednoznaczności, oczywiste staje się pytanie, co oznacza owa „znaczność”, a zwłaszcza, czy możliwe jest sformułowanie jakichkolwiek „sztywnych” kryteriów dla jej przyjęcia. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że tak nieściśle ujęcie czynnika mającego ewentualnie umożliwić złagodzenie kary – mimo posiadania ewidentnej wady braku określoności i precyzji – zyskuje jednocześnie walor uznaniowości, istotnej z perspektywy przysługującej sądowi swobody kształtowania kary. Wydaje się to nieuniknione, z tym zastrzeżeniem jednak, że nie chodzi o sytuacje dające podstawy do przyjęcia przewlekłości postępowania⁵. Toteż wyłącznie od oceny sądu

³ Por. np. *Czas i jego znaczenie w prawie karnym*, red. J. Warylewski, Gdańsk 2010, *passim*.

⁴ Poza zakresem rozważań pozostanie zatem m.in. problematyka stosowania unormowanych w Kodeksie karnym środków probacyjnych (por. m.in. art. 69 § 2, art. 70 § 1 k.k.), w przypadku których upływ czasu jest dla sprawcy korzystny, o ile urzeczywistni się pokładana w nim pozytywna prognoza kryminologiczna; a także szczególna sytuacja tzw. przedawnienia recydywy, dotyczącego sytuacji powrotu do przestępstwa po upływie dłuższego czasu niż wskazany w art. 64 § 1 lub § 2 k.k., który nie wywołuje automatycznie skutku obostrzającego, co zresztą spotyka się z aprobatą, chociażby ze względów humanitarnych; por. np. T. Bojarski, *Znaczenie...*, op. cit., s. 59.

⁵ Czyli nieuzasadnionej zwłoki w jego prowadzeniu i rozpoznaniu sprawy, tj. gdy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych (zob. art. 2 Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1725). Polskie prawo nie uznaje przewlekłości postępowania za czynnik łagodzący karę, choć ma to miejsce w systemach prawnych niektórych państw członkowskich UE, i to nie tylko w odniesieniu do przewlekłości postępowania, ale także do długiego okresu między popełnieniem przestępstwa a wyrokowaniem – szczegółowo zob. M. Budyn-Kulik, *Dyrektywy wymiaru kary w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2017, nr 3, s. 131–134.

zależać będzie uznanie, czy warunek upływu znacznego czasu został *in concreto* spełniony, a fakt, że istotne znaczenie mają tu rodzaj, charakter i waga popełnionego przestępstwa, uzasadnia przyjęcie, że zasadniczo w każdym przypadku powinien to być okres, którego miarą trwania są lata, a nie wyłącznie miesiące.

ZŁAGODZENIE KARY W PRAWIE KARNYM

W pierwszej kolejności przypomnieć wypada, że problematyka złagodzenia kary może być w prawie karnym rozpatrywana dwutorowo. Po pierwsze, złagodzenie kary można odnosić do instytucji nadzwyczajnego wymiaru kary, upatrując w nim jeden z wariantów odstępstwa (modyfikacji) od ustawowego, zwyczajnego wymiaru kary, tzn. wymiaru kary wyznaczonego treścią normy sankcjonującej, określającej granice kary grożącej za popełnienie danego typu czynu zabronionego. Zwyczajny wymiar odpowiada więc z reguły ustawowemu zagrożeniu przewidzianemu dla każdego typu czynu zabronionego w przepisach części szczególnej Kodeksu karnego lub innej ustawy, zawierającej typizację czynów zabronionych pod groźbą kary jako przestępstwa (por. art. 116 k.k.). Podstawą modyfikacji zwyczajnego wymiaru kary są natomiast normy kompetencyjne wyśłowione w przepisach Części ogólnej Kodeksu karnego, które przyznają sądowi kompetencje do wymierzenia: kary poniżej dolnej granicy określonej w normie sankcjonowanej lub kary albo środka łagodniejszego rodzaju (nadzwyczajne złagodzenie), bądź też kary powyżej dolnej albo górnej granicy określonej w normie sankcjonowanej (nadzwyczajne obostrzenie). Zaznaczyć jednak trzeba, że przedmiot niniejszego opracowania ogranicza rozważania do wyodrębnionego kontekstu modyfikacji zwyczajnego wymiaru kary polegającej na nadzwyczajnym złagodzeniu kary⁶.

Po drugie natomiast, złagodzenie kary można rozpatrywać w perspektywie okoliczności łagodzących sądowy wymiar kary, następujący w granicach przewidzianych przez ustawodawcę za popełnienie danego typu czynu zabronionego. Wymiar ten polega na określeniu rodzaju i wysokości kary wobec konkretnego sprawcy przestępstwa (lub współdziałającego realizującego niesprawczą formę jego popełnienia), którego wina została udowodniona w postępowaniu karnym i następuje w granicach ustawowego zagrożenia oraz przy uwzględnieniu zasad i dyrektyw wymiaru kary, wskazanych zwłaszcza w Rozdziale VI Kodeksu karnego⁷.

Celem tego opracowania jest zatem przedstawienie propozycji rozstrzygnięcia, czy upływ znacznego czasu między przestępstwem a skazaniem może stanowić

⁶ Szczegółowo nt. tej instytucji zob. J. Raglewski, *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008; idem, w: *System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, red. T. Kaczmarek, Warszawa 2017, s. 409–466.

⁷ Porządkująco zaznaczyć trzeba, że zasady i dyrektywy wskazane w art. 53 k.k., art. 54 § 1 k.k. oraz art. 55 k.k. stosuje się nie tylko do wymierzania kar, ale także – odpowiednio, tj. z uwzględnieniem funkcji oraz rozmiaru represji – do orzekania innych środków unormowanych w Kodeksie karnym środków, z wyjątkiem obowiązku naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznana krzywdę, mających charakter *strictae* kompensacyjny (por. art. 56 k.k.).

przesłankę łagodzącą wymiar kary, wymierzonej przez sąd za to przestępstwo w konkretnym postępowaniu karnym, w tym w szczególności czy można go uznać za podstawę nadzwyczajnego złagodzenia kary grożącej za jego popełnienie, bądź też za okoliczność łagodzącą sądowy wymiar kary, następujący w ramach zwyczajnego jej wymiaru.

Cel ten można wyrazić w postaci głównego problemu badawczego, obejmującego zagadnienie znaczenia czynnika upływu długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem dla wymiaru kary orzeczonej przez sąd za to przestępstwo w konkretnym postępowaniu karnym. Doprecyzowaniem tak sformułowanego głównego problemu badawczego są dwa szczegółowe pytania badawcze: (1) Czy upływ długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem może stanowić podstawę modyfikacji ustawowego, zwyczajnego wymiaru kary grożącej za określony typ przestępstwa, poprzez umożliwienie sądowi wymierzenia kary nadzwyczajnie złagodzonej?; (2) Czy upływ długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem można uznać za okoliczność łagodzącą sądowy wymiar kary, następujący w ramach zwyczajnego jej wymiaru – a nawet, wobec braku wyrażonej wprost podstawy normatywnej, za pozaustawową okoliczność łagodzącą ten wymiar?

Powyższe pozwala na sformułowanie głównej hipotezy badawczej, w myśl której upływ długiego czasu od popełnienia przestępstwa do wyrokowania może wywierać łagodzący wpływ na wymiar kary orzeczonej przez sąd za to przestępstwo, i to zarówno w sytuacji, gdy sąd wymierza karę w ramach zwyczajnego jej wymiaru, jak i wtedy, gdy stosuje nadzwyczajny wymiar kary, aczkolwiek nie jest tego samodzielną podstawą.

UPŁYW CZASU JAKO PODSTAWA NADZWYCZAJNEGO ZŁAGODZENIA KARY

W tak zarysowanym kontekście w pierwszej kolejności na uwagę zasługuje kwestia uznania upływu długiego czasu od popełnienia przestępstwa do skazania za czynnik umożliwiający modyfikację ustawowego, zwyczajnego wymiaru kary grożącej za określony typ przestępstwa poprzez orzeczenie przez sąd kary nadzwyczajnie złagodzonej.

Ogólną podstawę normatywną nadzwyczajnego złagodzenia kary stanowi art. 60 k.k., określający istotę i zasady tej instytucji (por. art. 60 § 6 k.k.), a także wyszczególniający przypadki zastosowania oraz tryb (tj. obligatoryjnie czy fakultatywnie). Kontekst niniejszego opracowania uzasadnia ograniczenie rozważań do zakresu normowania art. 60 § 2 k.k., przyznającego sądowi kompetencje do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec każdego sprawcy przestępstwa⁸, fakultatywnie, w ramach przysługującej swobody kształtowania kary

⁸ Zob. także V. Konarska-Wrzosek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025, art. 60, nb. 15.

(art. 53 § 1 k.k.)⁹. Jego warunkiem jest wystąpienie w indywidualnej, jednostkowej sprawie szczególnie uzasadnionego wypadku, kiedy „nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa”. W punktach 1–3 przywołanego przepisu wymieniono wprawdzie przykładowe sytuacje, w których niewspółmierna surowość najniższej grożącej kary jest niejako przez prawodawcę zakładana, a zatem nadzwyczajne jej złagodzenie jawi się jako celowe¹⁰, lecz – dla porządku – stwierdzić wypada, że nie obejmują one czynnika upływu czasu¹¹.

Skoro jednak regulacja instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary pozwala na uwzględnienie przez sąd, w toku wymierzania kary, indywidualnych okoliczności związanych zarówno z przestępstwem, jak i z jego sprawcą, umożliwiając w ten sposób zastosowanie zasad indywidualizacji kary oraz humanitaryzmu, a także zapewniając elastyczność i racjonalność polityce kryminalnej¹², to powstaje pytanie, czy okolicznością taką może być długi czas, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa do wyrokowania. Innymi słowy, czy tak ujęty czynnik upływu czasu może stanowić podstawę do przyjęcia szczególnie uzasadnionego wypadku w rozumieniu art. 60 § 2 k.k., a zatem wyjątkowej okoliczności, dającej podstawę do uznania w realiach konkretnego stanu faktycznego, że wymierzenie nawet najniższej kary przewidzianej za dany typ przestępstwa byłoby niewspółmiernie surowe¹³.

Na tym tle pojawiają się dwa zasadnicze problemowe zagadnienia. Po pierwsze, kiedy zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek, gdy wymierzona kara odpowiadająca dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo byłaby „niewspółmiernie surowa”? A po drugie, jak oceniać surowość grożącej kary w kontekście ewentualnego stwierdzenia, że jest ona niewspółmierna?

Zasadniczo jednolicie przyjmuje się, że szczególnie uzasadniony wypadek zachodzi, gdy w realiach konkretnej sprawy istnieją okoliczności nietypowe samego zdarzenia, liczne okoliczności łagodzące w samym czynie, a także właściwości i warunki osobiste sprawcy, jego sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie po popełnieniu, które zasługują na szczególnie pozytywną ocenę i opisują go w sposób

⁹ Zob. postanowienia SN: z dnia 17 marca 2021 r., III KK 427/20; z dnia 16 lutego 2022 r., V KK 69/21.

¹⁰ Por. wyrok SA w Warszawie z 13 dnia listopada 2018 r., II Aka 372/18.

¹¹ Ze względu na brak podstawy przewidzianej w ustawie czynnik ten pozostaje także poza zakresem normowania art. 60 § 1 k.k.

¹² Por. np. K. Patora, w: *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023, s. 551; I. Zgoliński, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023, art. 60, nb. 2.

¹³ Na wyjątkowość tej okoliczności zwraca się uwagę w orzecznictwie: „nadzwyczajne złagodzenie kary jest w procesie orzekania kary (...) czymś wyjątkowym. Wyjątkowymi zatem też okolicznościami musi się wykazać sprawca, by mógł z takiego złagodzenia kary skorzystać” – zob. postanowienie SN z dnia 24 listopada 2005 r., III KO 52/04. Na marginesie warto dodać, że wyjątkowość charakteru podstawy określonej w § 2 przejawia się także w tym, że znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy nadzwyczajne złagodzenie kary nie jest możliwe na innej podstawie; por. np. wyroki SN: z dnia 7 marca 2003 r., WA 11/03, OSNwSK 2003/1, poz. 539; z dnia 19 marca 2004 r., WA 68/03, OSNwSK 2004/1, poz. 622. Warto tu jeszcze zaakcentować, że szczególnie uzasadnione wypadki należy odróżnić od wypadków zwykłych, co do których stosuje się standardowe dyrektywy wymiaru kary, oddziałujące w ramach granic ustawowego zagrożenia karą – por. wyroki SN: z dnia 15 grudnia 2021 r., V KK 316/20; z dnia 28 marca 2019 r., V KK 125/18.

wyjątkowo pozytywny, a tym samym powodują, że zasługuje on na wymierzenie kary łagodniejszej od dolnej granicy zagrożenia ustawowego¹⁴.

Z kolei wskazana surowość grożącej kary dotyczy niewspółmierności kary w wymiarze minimalnego ustawowego zagrożenia przewidzianego za określony typ przestępstwa do tej, którą w danej sprawie należałoby orzec. W doktrynie podkreśla się, że niewspółmierność ta powinna być widoczna, choć nie musi być rażąca¹⁵. Ustalenie tego w realiach konkretnego stanu faktycznego następuje przy uwzględnieniu całokształtu nadzwyczajnych okoliczności przedmiotowych i podmiotowych, a zatem dotyczących zarówno popełnionego czynu (np. niska wartość przedmiotu przestępstwa¹⁶), jak i osoby sprawcy (np. wyjątkowe motywacje działania), mając na uwadze stopień winy oraz stopień społecznej szkodliwości czynu, a także ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary i dyrektywy szczególne, jeżeli *in concreto* znajdują zastosowanie.

Tym samym całościowa analiza powyższych elementów pozwala ocenić, czy orzeczenie kary sprawiedliwej¹⁷ jest możliwe w ramach ustawowego zagrożenia, czy też funkcję tę spełni dopiero kara nadzwyczajnie złagodzona, bo kara w zwykłym wymiarze byłaby dolegliwa ponad potrzebę. Rozstrzygnięciu tego służyć ma zestawienie i porównanie wagi występujących w realiach konkretnej sprawy okoliczności obciążających i łagodzących, których bilans wskazywać ma jednoznaczną przewagę okoliczności przemawiających na korzyść sprawcy, co z kolei musi prowadzić do wniosku, że zaistniała szczególna sytuacja, w której nawet kara stanowiąca minimum ustawowego zagrożenia przewidziana za to przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa¹⁸, a zatem dla spełnienia wszystkich celów kary zasadne jest orzeczenie kary nadzwyczajnie złagodzonej.

Oczywiste jest przy tym, że wobec nieostrości i relatywności wysłownego w art. 60 § 2 k.k. warunku sąd korzysta ze swobody w zakresie oceny, czy ów szczególnie uzasadniony wypadek¹⁹ ma miejsce *in concreto*, co nie gwarantuje ani jednolitości, ani prawidłowości dokonanego osądu. Niemniej jest on każdorazowo zobowiązany przedstawić argumenty uzasadniające przyjęte stanowisko. Przy czym zasadniczo precyzyjne i wąskie ujęcie innych ustawowych podstaw nadzwyczajnego złagodzenia kary można odczytywać jako skierowany do sądu postulat prawo-

¹⁴ Zob. np. wyroki SN: z dnia 28 marca 2019 r., V KK 125/18; z dnia 15 grudnia 2021 r., V KK 316/20. Por. także M. Kulik, w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025, art. 60, pkt 4; K. Patora, w: *Prawo karne materialne...*, op. cit., s. 552.

¹⁵ Por. np. Z. Cwiakalski, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom 1 Część II. Komentarz do art. 53–116*, red. A. Zoll, W. Wróbel, Warszawa 2016, art. 60, nb. 12. Odmienne ujął to jednak Sąd Najwyższy, wskazując, że „podstawą zastosowania instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary w warunkach, o jakich mowa w przepisie art. 60 § 2 k.k., jest wykazanie, iż w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek, który powoduje, że nawet najniższa kara przewidziana w ustawie musi być uznana za karę rażąco surową”; zob. wyrok SN z dnia 28 marca 2019 r., V KK 125/18.

¹⁶ Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 15 grudnia 2005 r., II AKA 375/05, KZS 2006/4, poz. 52.

¹⁷ Słusznie podnosi się w doktrynie, że karę niewspółmiernie surową należy utożsamiać z karą niesprawiedliwą; por. K. Patora, w: *Prawo karne materialne...*, op. cit., s. 552.

¹⁸ Zob. J. Majewski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 60, nb. 29; I. Zgoliński, w: *Kodeks karny...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., art. 60, nb. 2. Por. także wyrok SA we Wrocławiu z dnia 16 października 2013 r., II AKA 298/13.

¹⁹ Tak też J. Majewski, w: *Kodeks karny...*, red. J. Majewski, op. cit., art. 60, nb. 30.

dawcy co do wnikliwego, rozważnego i pozbawionego automatyzmu korzystania z tej instytucji w toku wymierzania kary²⁰. Oznacza to zatem, że sąd w pierwszej kolejności musi ustalić, iż kara grożąca w wymiarze odpowiadającym minimum ustawowego zagrożenia jest w realiach rozpoznawanej sprawy niewspółmiernie surowa, a dopiero w następnym kroku decyduje o jej szczególnym wymiarze (nadzwyczajnie złagodzonym).

Odnosząc powyższe ustalenia do kwestii znaczenia czynnika upływu długiego czasu od popełnienia przestępstwa dla możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary, nie sposób nie dostrzec tego, że elementy, które wskazuje się jako ważne dla decyzji sądu o zastosowaniu art. 60 § 2 k.k., w przeważającej większości dotyczą okoliczności przedmiotowych i podmiotowych, występujących w **chwili** popełnienia czynu. Ta sama perspektywa czasowa determinuje wymiar kary z punktu widzenia tych ogólnych dyrektyw wymiaru kary, które akcentują adekwatności tego wymiaru do stopnia społecznej szkodliwości czynu i stopnia winy (por. art. 53 § 1 k.k.). Relevantne znaczenie mają tutaj jednak także te ogólne dyrektywy, w których ustawodawca uwypukla aspekt prewencyjny, nakierowany na realizację celów kary w zakresie społecznego oddziaływania (prewencja generalna²¹) oraz celów zapobiegawczych, jakie kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego (prewencja indywidualna). Mając na względzie to, że dyrektywy prewencyjne nakazują sądowi uwzględnić w wymiarze kary element zapobiegania przestępczości powrotnej sprawcy oraz ogół społeczeństwa, aby wzmocnić w nim świadomość naganności określonych zachowań i wyrobić postawy wartościowane pozytywnie²², a także przekonanie o nieuchronności kary za naruszenie dóbr prawnych i nieopłacalności zamachów na te dobra²³, słusznym wydaje się uznanie, że realizację wymienionych celów prewencyjnych sąd powinien ustalać nie na czas popełnienia przestępstwa, lecz na czas wyrokowania²⁴.

Kontekst upływu czasu problematyzuje się tutaj o tyle, że ustalenie realizacji celów prewencyjnych z perspektywy momentu orzekania ma „szczególne znaczenie, gdy między datą popełnienia czynu a czasem wyrokowania upłynął długi okres czasu”²⁵. Nie oznacza to jednak, że sam czynnik nadmiernie długiego czasu może automaticznie wywołać decyzję sądu w przedmiocie nadzwyczajnego złagodzenia kary, chociaż nie pozostaje on dla takiej decyzji bez znaczenia. Istotne dla uwzględnienia

²⁰ Por. także Z. Cwiakalski, w: *Kodeks karny...*, red. A. Zoll, W. Wróbel, op. cit., art. 60, nb. 14; G. Łabuda w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 60 nb. 12.

²¹ Aspekt ten *de lege lata* ma charakter prewencji generalnej w ujęciu negatywnym. Z kolei w art. 53 § 1 k.k., w wersji sprzed nowelizacji, na mocy Ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600), ujmowano go jako pozytywną prewencję generalną, tj. „potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa”.

²² Por. V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny...*, red. R.A. Stefański, op. cit., art. 53, nb. 10.

²³ Por. wyrok SA w Szczecinie z dnia 29 czerwca 2017 r., II AKa 80/17.

²⁴ Tak np. w wyroku SA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2009 r., II AKa 223/09, KZS 2010/2, poz. 32; a także w powołujących się na to orzeczenie i rozwijających je późniejszych judykatach, np.: wyroku SA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2015 r., II AKa 138/15; wyroku SO w Suwałkach z dnia 21 marca 2013 r., II Ka 93/13; wyrokach SO w Gliwicach: z dnia 9 marca 2015 r., V Ka 659/14; z dnia 9 kwietnia 2015 r., V Ka 15/15 i z dnia 24 marca 2017 r., VI Ka 156/17.

²⁵ Zob. wyrok SA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2009 r., II AKa 223/09, KZS 2010/2, poz. 32.

rzecznej okoliczności jako przesłanki odstępstwa od zwyczajnego wymiaru kary jest bowiem – obok stwierdzenia okoliczności przedmiotowych i podmiotowych, występujących w **chwili** popełnienia czynu – jej współlistnienie i powiązanie z innymi – zaistniałymi **po** popełnieniu czynu – okolicznościami, w tym zwłaszcza pozytywnie wartościowaną postawą sprawcy, wyrażającą jego stosunek do własnego czynu i naruszonego dobra prawnego²⁶ oraz zasługującym na aprobatę zachowaniem²⁷, w którym przejawiają się jego warunki i właściwości osobiste. Dopiero więc kumulacja wymienionych okoliczności może pozwolić na przyjęcie szczególnie uzasadnionego wypadku w rozumieniu art. 60 § 2 k.k., przemawiającego za nadzwyczajnym złagodzeniem kary, która, mimo swojego szczególnego wymiaru, spełni założone cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze, jakie ma osiągnąć wobec skazanego²⁸. Jeśli zatem po popełnieniu przestępstwa sprawca konsekwentnie prezentuje należyte postawy i zachowania, to upływ długiego czasu do skazania jest dla niego o tyle korzystny i premiujący, że dowodzi osiągnięcia niektórych celów kary – prewencyjnych – i to jeszcze przed zapadnięciem wyroku. Nie jest to jednak „zasługa” wyłącznie czynnika upływu długiego czasu od popełnienia przestępstwa. Element ten jest bowiem oderwany od popełnionego czynu i niezależny od sprawcy, toteż choćby z tego względu nie może być uznany za wyjątkową sytuację, dającą podstawę do uznania w realiach konkretnego stanu faktycznego, że wymierzenie nawet najniższej kary przewidzianej za dany określony przestępstwa byłoby niewspółmiernie surowe. Znaczenie czynnika upływu długiego czasu sprowadza się zatem do uzupełnienia i wzmocnienia znaczenia innych okoliczności, mogących uzasadniać (autonomicznie lub łącznie) nadzwyczajne złagodzenie kary. Kumulatywne wystąpienie kilku okoliczności może jednak prowadzić do dwojakich konsekwencji. Po pierwsze, może dojść do sytuacji, w której wystąpi kilka okoliczności łagodzących (w tym rzeczony upływ długiego czasu); one to – oceniane kumulatywnie – dadzą wystarczającą podstawę dla przyjęcia szczególnie uzasadnionego wypadku w rozumieniu art. 60 § 2 k.k., choć nie miałyby to miejsca, gdyby były rozpatrywane autonomicznie. A po drugie, okres między popełnieniem przestępstwa a wyrokowaniem, niemający przymiotu nadmierności, nie wywołuje *a priori* skutku w postaci wykluczenia możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary na podstawie art. 60 § 2 k.k. (albo innych przepisów), o ile inne przesłanki zastosowania tej instytucji będą spełnione.

²⁶ Np. poprzez przyznanie się do winy (także w innym postępowaniu), starania o naprawienie szkody, przeproszenie pokrzywdzonego, por. m.in. postanowienie SN z dnia 24 listopada 2005 r., III KO 52/04; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2005 r., II AKa 144/05.

²⁷ Np. odzwierciedlającym próbę normalizacji i ustabilizowania sytuacji życiowej, zerwanie z dotychczasowym, nagannym trybem życia, czy też wywołującym pozytywne opinie wywiadu środowiskowego na temat sprawcy; por. np. wyrok SA w Krakowie z dnia 16 lutego 2011 r., II AKa 256/10, KZS 2011/5, poz. 41.

²⁸ Tak też w przywołanym judykacie SA w Krakowie (II AKa 223/09): „Jeśli sprawca mimo braku kary poprawił się, żył uczciwie, pracował, to surowe ukaranie go nie jest celowe. Kara surowa byłaby jedynie czystą represją (odwetem), która nie realizowałaby celów kary w zakresie prewencji indywidualnej. Przyznanie się do przestępstwa, przeproszenie pokrzywdzonego i uzyskanie jego przebaczenia tworzą dla wymiaru kary **sytuację wyjątkową** (podkr. J.D.J.), sprzyjającą nadzwyczajnemu złagodzeniu kary, świadczącą o osiągnięciu jednego z celów postępowania, a to o wyrównaniu jednostkowej krzywdy, wyrządzonej przestępstwem i to przed zapadnięciem wyroku”.

UPŁYW CZASU JAKO OKOLICZNOŚĆ ŁAGODZĄCA SĄDOWY WYMIAR KARY, NASTĘPUJĄCY W RAMACH ZWYCZAJNEGO JEJ WYMIARU

Skoro, jak ustalono powyżej, czynnikowi upływu długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem nie można przypisać charakteru samodzielnej podstawy nadzwyczajnego wymiaru kary, a co najwyżej funkcji uzupełniającej i wzmacniającej inne okoliczności, realizujące przesłanki zastosowania tej instytucji, to konsekwentnie należałoby rozważyć, czy czynnik ten stanowić może okoliczność łagodzącą sądowy wymiar kary, następujący w ramach zwyczajnego jej wymiaru.

W pierwszej kolejności przypomnieć wypada, że sądowy wymiar kary polega na orzeczeniu przez sąd konkretnemu sprawcy, któremu udowodniono popełnienie przestępstwa, określonych przez ustawę konsekwencji karnych, poprzez określenie rodzaju i wymiaru kary oraz, jeżeli istnieją podstawy, zastosowanie innych środków reakcji karnoprawnej²⁹. Tym samym ocena tego, czy upływ nadmiernie długiego czasu może stanowić okoliczność łagodzącą ten wymiar, wymaga odniesienia się do ogólnych dyrektyw sądowego wymiaru kary (art. 53 § 1 k.k.) oraz do określonych przez prawodawcę okoliczności uzupełniających te dyrektywy, które sąd musi uwzględnić przy wymiarze kary (art. 53 § 2 – § 2b k.k.).

Mając na względzie to, że rola ogólnych dyrektyw polega nie tylko na ograniczaniu swobody sądu w orzekaniu, ale także na wyznaczaniu ram dla konkretnego wymiaru kary oraz kształtowaniu modelu polityki karnej³⁰, warto ocenić analizowaną kwestię znaczenia upływu czasu przez pryzmat dyrektyw określających przyjęte przez prawodawcę cele karania.

Dla porządku zaznaczyć należy, że dla omawianego tu zagadnienia bez znaczenia pozostają ogólne dyrektywy wymiaru kary, nakazujące sądowi uwzględnić stopień społecznej szkodliwości czynu oraz stopień winy, dla których punktem odniesienia w perspektywie czasowej jest moment popełnienia czynu. Okoliczności następujące później, w tym zachowanie sprawcy po popełnieniu czynu, nie mają tym samym na nie wpływu.

Natomiast dyrektywy prewencyjne, tj. prewencji generalnej („cele kary w zakresie społecznego oddziaływania”) i prewencji indywidualnej („cele zapobiegawcze, jakie kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego”), na które wskazywano już we wcześniejszych rozważaniach, zachowują aktualność także w przedmiotowym kontekście. Dopełniają je okoliczności wymienione w art. 53 § 2 – § 2b k.k., których znaczenie dla wymiaru kary jest o tyle istotne, że nakładają na sąd obowiązek uwzględnienia wszystkich okoliczności mogących wystąpić w realiach konkretnej sprawy, a tym samym mieć wpływ na właściwy wymiar kary. Stanowią więc warunek prawidłowego skonkretyzowania celów kary, a w konsekwencji realizację wszystkich ogólnych dyrektyw wymiaru kary, w tym także dyrektyw prewencyjnych³¹.

²⁹ Por. np. Z. Sienkiewicz, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojar-ski, Warszawa 2023, s. 449.

³⁰ Ibidem.

³¹ Por. J. Majewski, w: *Kodeks karny...*, red. J. Majewski, op. cit., art. 53, nb. 28.

Dwie spośród okoliczności wymienionych w art. 53 § 2 k.k. pozostają relewantne w omawianym tu kontekście: „właściwości i warunki osobiste sprawcy” oraz „zachowanie [sprawcy] po (...) popełnieniu [przestępstwa]”.

Właściwości i warunki osobiste sprawcy mają, jak podkreśla się w doktrynie³², istotne znaczenie w aspekcie prognostycznym, a sformułowana na ich podstawie prognoza kryminologiczna determinuje orzeczenie przez sąd adekwatnej kary, realizującej, obok sprawiedliwościowych, także cele prewencyjne. Z tym że dla wywołania skutku korzystnego dla sprawcy w obszarze wymiaru kary sąd musi w momencie wyrokowania pozytywnie ocenić zarówno cechy osobiste sprawcy (właściwości), jak i jego sytuację rodzinną, finansową, socjalną i środowiskową (warunki). Toteż uznanie ich za okoliczności łagodzące wymiar kary warunkowane będzie wykluczeniem przez sąd występowania zagrożenia społecznego ze strony sprawcy na przestrzeni całego okresu, jaki sąd weźmie pod uwagę, tj. od popełnienia przestępstwa do wydania wyroku³³. Jeśli między tymi dwoma wydarzeniami upłynie długi czas, to czynnik ten z pewnością będzie musiał zostać wzięty przez sąd pod uwagę. Niemożliwe jest jednak abstrakcyjne określenie jego znaczenia dla wymiaru kary, choć niewątpliwie *in concreto* może on przemawiać na korzyść sprawcy lub jego niekorzyść.

Analogicznie czynnik upływu długiego czasu między przestępstwem a skazaniem może być uwzględniony przy wartościowaniu przez sąd drugiej z wymienionych okoliczności, determinującej pozytywną lub negatywną prognozę kryminologiczną wobec sprawcy, tj. jego zachowania po popełnieniu przestępstwa. Także i w tym przypadku wystąpienie owego długiego czasu może na wymiar kary wpływać korzystnie lub niekorzystnie – w zależności od uwarunkowań występujących *in concreto*. Ocena dokonywana w momencie wyrokowania rozciąga się bowiem na okres zapoczątkowany popełnieniem przestępstwa i trwający przez całe postępowanie karne w danej sprawie, aż do wydania wyroku. Przy czym może ona obejmować zarówno pojedyncze zachowania sprawcy (np. motywowaną poczuciem winy skruchę, przeproszenie pokrzywdzonego, manifestowany żal z powodu śmierci ofiary), jak i jego zachowania rozłożone w czasie (np. zmiana postawy i postępowania sprawcy na lepsze³⁴, posiadanie dobrej opinii w środowisku). Trzeba mieć przy tym na względzie, że na wywołanie korzystnego dla sprawcy efektu łagodzenia kary, obok wystąpienia wzmiankowanej okoliczności, wpływać może także pozytywny wydźwięk nią spowodowany (np. uzyskanie wybaczenia od pokrzywdzonego lub członków jego najbliższej rodziny)³⁵.

Uzasadnienia łagodzącego wpływu zachowania sprawcy po popełnieniu przestępstwa na wymiar orzeczonej mu kary można zasadniczo dopatrywać się już w tym, że sprawca po popełnieniu przestępstwa sam wartościuje swoje uprzednie zachowanie jako naganne, odżegnując się od popełnionego czynu. Taka wartościowana pozytywnie postawa sprawcy, ukazująca jego warunki i właściwości osobiste,

³² Por. V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny...*, red. R.A. Stefański, op. cit., art. 53, nb. 49 i n.

³³ Por. wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 października 2017 r., II AKa 112/17.

³⁴ Por. V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny...*, red. R.A. Stefański, op. cit., art. 53, nb. 53; I. Zgoliński, w: *Kodeks karny...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., art. 53, nb. 12.

³⁵ Por. wyrok SA w Krakowie z dnia 4 listopada 2010 r., II AKa 178/10.

uwiarygodni przekonanie, że wcześniejsze zachowanie nie jest już zgodne z aktualnymi jego zapatrywaniami i sposobem postępowania. Podkreślenia wymaga jednak, że ważnym, elementem jest zmiana trybu życia sprawcy, przejawiająca się w stałym respektowaniu przez niego norm prawnych, mimo realnej możliwości podjęcia zachowań naruszających prawo³⁶.

Pozytywna ocena nowej postawy sprawcy i jego zachowania po popełnieniu przestępstwa może być, oczywiście, stopniowana i w konsekwencji – adekwatnie premiowana w zależności od tego, jak dalece rzeczywisty sposób postępowania sprawcy po popełnieniu przestępstwa koresponduje z zachowaniem oczekiwanym w kontekście możliwości złagodzenia kary, stanowiąc zerwanie z dotychczasowym nagannym trybem życia. Wartościowaniu podlegać będzie m.in. to, czy zmiana trybu życia sprowadza się wyłącznie do werbalnego zdystansowania się od swojego czynu z przeszłości (poprzez m.in. wyrażenie skruchy, przeproszenie pokrzywdzonego, przyznanie się do winy), czy też przejawia się w konkretnym, pożądanym zachowaniu (np. naprawieniu szkody wyrządzonej przestępstwem).

Pewnych problemów może natomiast nastroczać ocena sytuacji po popełnieniu przestępstwa, w której nie wystąpią żadne inne relewantne okoliczności, poza samym przyjęciem przez sprawcę postawy przestrzegającego prawa członka społeczeństwa. Wystąpienie wyłącznie takiego czynnika nie będzie, co do zasady, wystarczające dla uzasadnienia złagodzenia kary, choćby ze względu na brak bezpośredniego związku z popełnionym czynem. Taka postawa oznacza bowiem jedynie, że sprawca aktualnie nie pozostaje obojętny wobec porządku prawnego i – co najmniej deklaratorywnie – postrzega go jako wiążący. Odmierna może być natomiast ocena sytuacji, w której owa pozytywnie wartościowana postawa sprawcy będzie konsekwentnie utrzymywana przez długi okres po popełnieniu przestępstwa, a przed zapadnięciem wyroku. Nie można bowiem wykluczyć *in concreto*, że w toku postępowania karnego ów element upływu nadmiernie długiego czasu zostanie uznany przez sąd za swoisty czynnik rekompensujący brak bezpośredniego powiązania aktualnej postawy sprawcy z popełnionym w przeszłości przestępstwem, a tym samym – za okoliczność łagodzącą wymiar kary³⁷.

Na odrębną uwagę zasługują nadto okoliczności łagodzące wymienione w art. 53 § 2b k.k., których normatywny katalog, obok katalogu okoliczności obciążających (art. 53 § 2a k.k.), został wprowadzony do Kodeksu karnego wzmiankowaną już Ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. Zdaniem prawodawcy miało to sprzyjać prawidłowym ustaleniom w zakresie oceny ciężaru przestępstwa³⁸, a także mieć „na

³⁶ Co może być wykluczone przykładowo w sytuacji, gdy sprawca przez długi czas znajduje się w śpiączce, bądź z innych przyczyn (np. zdrowotnych) nie może podjąć postępowania niezgodnego z prawem.

³⁷ Pomijając analizę komparatystyczną, jedynie zasygnalizować można liczne głosy w tej kwestii występujące w niemieckiej doktrynie prawa karnego, zob. np. T. Horter, *Zeitabstand zwischen Tat und Verurteilung als ungeschriebener Strafnilderungsgrund?*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 2021, t. 133, s. 393 i n.

³⁸ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, 22 lutego 2022 r., Druk nr 2024, s. 18–19, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2024> (dostęp: 31.07.2025). Krytycznie nt. wprowadzenia rzeczoną ustawą nowego katalogu okoliczności obciążających i łagodzących (art. 53 § 2a i § 2b k.k.) zob.

celu ukierunkowanie sądu na szczególne ich uwzględnienie przy wymiarze kary, [oddziałując także] motywacyjnie na sprawcę po popełnieniu przestępstwa, który będzie miał zagwarantowane, że w przypadku np. naprawienia szkody zostanie to uznane za okoliczność łagodzącą, co może przyczynić się do lepszej ochrony interesu pokrzywdzonego”³⁹, oraz sprzyjać prawidłowym ustaleniom w zakresie oceny ciężaru przestępstwa.

Regulacja art. 53 § 2b k.k. nie wyszczególnia wprawdzie czynnika długiego czasu od popełnienia przestępstwa, ale wyliczenie w nim zawarte ma charakter otwarty, co oznacza, że sąd może wziąć pod uwagę także inne ustalone w toku postępowania okoliczności, mające łagodzący wpływ na wymiar kary⁴⁰. Jednak na pytanie, czy za taką samodzielną okoliczność uznać można także upływ nadmiernie długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem, należy odpowiedzieć przecząco. Analiza katalogu okoliczności wymienionych w art. 53 § 2a–b k.k. prowadzi bowiem do wniosku, że ich charakter został przez prawodawcę jednoznacznie przesądzony w tym sensie, że zostały one ściśle powiązane z popełnionym przestępstwem, bądź też ze sprawcą, obejmując jego wewnętrzne przeżycia lub pobudki, okoliczności osobiste, a także zachowanie po popełnieniu czynu. Analizowany czynnik upływu długiego czasu jest natomiast elementem całkowicie niezależnym zarówno od sprawy, jak i od popełnionego przez niego przestępstwa.

UWAGI KOŃCOWE ODNOŚNIE DO CHARAKTERU UPŁYWU DŁUGIEGO CZASU MIĘDZY POPEŁNIENIEM PRZESTĘPSTWA A SKAZANIEM JAKO CZYNNIKA ŁAGODZĄCEGO WYMIAR KARY

Mimo że sąd, wymierzając karę w konkretnym postępowaniu, może wziąć pod uwagę okoliczności, które, choć nie zostały wprost wymienione w ustawie, mają wpływ nie tylko na ocenę stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu, ale także na realizację celów prewencyjnych kary, to – podsumowując powyższe ustalenia – nie należy do nich upływ długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a orzekaniem. Oznacza to, że przedmiotowy czynnik nie może stanowić autonomicznej okoliczności łagodzącej sądowy wymiar kary w jej zwyczajnym wymiarze, ani też samodzielnej podstawy nadzwyczajnego złagodzenia kary – i to nie tylko ze względu na brak stosownych, wyrażonych wprost w ustawie podstaw normatywnych, ale przed wszystkim ze względu na charakter i specyfikę obu tych instytucji.

Jak jednak wykazano, w realiach stosowania każdej z tych instytucji, przy zaistnieniu określonych okoliczności – w tym zwłaszcza utrzymującej się konsekwentnie przez cały okres trwania postępowania karnego, poczynwszy od momentu popełnienia czynu objętego zarzutem aż do wydania wyroku, nienagannej postawy sprawcy (obejmującej jego warunki i właściwości osobiste) oraz pozytywnie wartościowanego

mi.in. J. Giezek, P. Kardas, *Nowe ujęcie zasad i dyrektyw sądowego wymiaru kary. Kilka uwag na tle uchwalonych zmian normatywnych*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7–8, s. 15–37; J. Majewski, w: *Kodeks karny...*, red. J. Majewski, op. cit., art. 53, nb. 20–21.

³⁹ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., op. cit., s. 20.

⁴⁰ Zob. np. K. Patora, w: *Prawo karne materialne...*, red. J. Kulesza, op. cit., s. 417.

zachowania po popełnieniu przestępstwa – warunek upływu długiego czasu może uzupełniać i wzmacniać łagodzący wpływ innych okoliczności na wymiar kary wymierzanej przez sąd. Prowadzi to do konkluzji, że czynnika upływu długiego czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem nie należy postrzegać jako wyodrębnionej i autonomicznej przesłanki złagodzenia kary (czy to w ramach jej zwyczajnego, czy też nadzwyczajnego wymiaru), ale jako swoisty „profil” zachowania sprawcy po popełnieniu przestępstwa, dowodzący osiągnięcia niektórych celów prewencyjnych na wczesnym etapie, tj. jeszcze przed zapadnięciem wyroku. Przy czym, co wypada podkreślić, sam upływ długiego czasu od popełnienia przestępstwa nie przesądza automatycznie o realizacji celu szczególnoprewencyjnego, jeśli nie będzie to poparte nienaganną postawą i zasługującym na aprobatę zachowaniem sprawcy po jego popełnieniu. Jeśli sprawca, popełniwszy jedno przestępstwo, popełnia kolejne, to sam fakt minięcia długiego czasu między tymi przestępstwami nie może przecież uzasadniać łagodzącego wpływu na wymiar kary. Powrót do przestępstwa oznacza wszak, że postawa i zachowanie sprawcy nie uległy poprawie, czyli nie nastąpiła niejako „automatyczna” (tj. występująca jeszcze przed zapadnięciem wyroku) resocjalizacja, która redukowałaby potrzebę oddziaływania na sprawcę poprzez orzeczenie mu surowej kary.

Przyznać trzeba jednak, że z jednej strony wraz z biegiem czasu po popełnieniu przestępstwa celowość wymierzenia kary w granicach ustawowego zagrożenia może stopniowo ulegać zmniejszeniu, choć – co już wielokrotnie wskazywano – sam upływ czasu nie jest tego ani jedyną, ani tym bardziej główną przyczyną. Z drugiej – nie można pominąć tego, że długi okres (zwłaszcza ten ściśle określony w przepisach Rozdziału XI k.k.) może w przypadku większości przestępstw (wyjątki zob. art. 105 k.k.) doprowadzić do przedawnienia ich karalności czyli – w perspektywie materialnoprawnej – eliminacji możliwości poddania czynu sprawcy karnoprawnej ocenie i wymierzenia adekwatnej sankcji karnej⁴¹.

Zaakcentować także wypada brak bezpośredniej i automatycznej zależności między długością okresu liczonego od popełnienia przestępstwa do skazania a zmniejszaniem się potrzeby urzeczywistnienia celów kary w zakresie społecznego oddziaływania. Skoro *de lege lata* dyrektywa ogólnoprewencyjna wymiaru kary kładzie nacisk na wywołanie obejmującego ogół społeczeństwa efektu zniechęcenia do jakiegokolwiek próby wkroczenia na drogę bezprawia, a dopiero w dalszej kolejności na walor wychowawczy, to społeczny interes w ukaraniu sprawcy popełnionego już przestępstwa pozostaje aktualny mimo upływu czasu.

⁴¹ Szerzej por. np. V. Vachev, *Charakter prawny przedawnienia karalności w polskim prawie karnym*, „*Studia Iuridica*” 2022, nr 93, s. 243 i n. oraz wskazane tam piśmiennictwo.

BIBLIOGRAFIA

- Baściuk J., Ochman P., Ondrysz K., *Problematyka czasu w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych na tle przepisów kodeksowych*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XXIV, red. L. Bogunia, Warszawa 2009.
- Bojarski T., *Znaczenie czynnika czasu w zakresie karalności czynu i wymiaru kary*, „Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie” 2010, t. 3.
- Budyn-Kulik M., *Dyrektywy wymiaru kary w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2017, nr 3.
- Czas i jego znaczenie w prawie karnym*, red. J. Warylewski, Gdańsk 2010.
- Cwiakalski Z., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom 1 Część II. Komentarz do art. 53–116*, red. A. Zoll, W. Wróbel, wyd. V, Warszawa 2016.
- Giezek J., Kardas P., *Nowe ujęcie zasad in dyrektyw sądowego wymiaru kary. Kilka uwag na tle uchwalonych zmian normatywnych*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 7–8.
- Horter T., *Zeitabstand zwischen Tat und Verurteilung als ungeschriebener Strafmilderungsgrund?*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 2021, t. 133.
- Konarska-Wrzosek V., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, wyd. 7, Warszawa 2025.
- Kulik M., w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2025.
- Łabuda G., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- Majewski J., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024.
- Patora K., w: *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karne*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023.
- Raglewski J., w: *System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, red. T. Kaczmarek, wyd. 2, Warszawa 2017.
- Raglewski J., *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008.
- Sienkiewicz Z., w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, wyd. 9, Warszawa 2023.
- Vachev V., *Charakter prawny przedawnienia karalności w polskim prawie karnym*, „Studia Iuridica” 2022, nr 93.
- Zgoliński I., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, wyd. 4, Warszawa 2023.

Cytuj jako:

Długosz-Józwiak J., *Upływ czasu między popełnieniem przestępstwa a skazaniem jako przesłanka złagodzenia kary*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 1–15. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.32/j.długosz-jozwiak

ZWOLNIENIE OD RESZTY KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI

BLANKA J. STEFAŃSKA *

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.33/b.j.stefanska

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności (art. 83 k.k.), będące instytucją prawną, odgrywającą istotną rolę w polityce kryminalnej. Ma ona zachęcić skazanego do przestrzegania porządku prawnego nie tylko w trakcie wykonywania kary, ale także po zwolnieniu po odbyciu części kary. Niemniej po zwolnieniu może nie dojść do osiągnięcia tego celu ze względu na to, że nie ma żadnego dodatkowego instrumentu oddziaływania na skazanego. Definitywny charakter zwolnienia, uniemożliwiający podjęcie jakichkolwiek środków w razie naruszenia przez zwolnionego porządku prawnego, nasunął wniosek *de lege ferenda* nadania tej instytucji charakteru warunkowego. Analizie zostały poddane: cel, charakter prawny zwolnienia, przesłanki zwolnienia (odbycie *quantum* kary, przestrzeganie przez skazanego porządku prawnego, wykonanie nałożonych na skazanego obowiązków, orzeczonych środków karnych, środków kompensacyjnych i przepadku), tryb orzekania oraz konsekwencje zwolnienia w postaci uznania kary za wykonaną.

Słowa kluczowe: charakter prawny, kara ograniczenia wolności, porządek prawny, *quantum* kary, środek probacyjny, zwolnienie

EXEMPTION FROM THE REMAINDER OF THE PENALTY OF LIMITATION OF LIBERTY (NON-CUSTODIAL PENALTY)

ABSTRACT

This article discusses the exemption from the remainder of the penalty of limitation of liberty (non-custodial penalty) under Article 83 of the Penal Code, a legal institution that plays a significant role in criminal policy. It is intended to encourage convicted persons to comply

* dr hab., prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: blanka.stefanska@lazarski.pl, ORCID: 0000-0003-3146-6842



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

with the law not only during the execution of the penalty but also after exemption, once part of the penalty has been served. However, this objective may not always be achieved due to the absence of additional instruments for influencing the conduct of convicted persons following exemption. The definitive nature of exemption, which precludes any further action in the event of a violation of the legal order by the exempted person, has led to a *de lege ferenda* proposal to make this institution conditional. The article analyses the purpose and legal nature of exemption, the conditions for its application (serving part of the sentence, compliance with the legal order, fulfilment of obligations imposed on the convicted person, penal measures, compensatory measures, and forfeiture), the sentencing procedure, and the consequences of exemption leading to recognition of the sentence as served.

Keywords: legal nature, penalty of limitation of liberty, legal order, penalty amount, probation measure, exemption

WPROWADZENIE

Kara ograniczenia wolności jest karą wymienną w czasie, a jej granice ustawowe są określone w art. 34 § 1 k.k. i sąd wymierza ją w tych ramach oraz w granicach zakreślonych w sankcji przepisu typizującego przestępstwo. Kara ta orzeczona w wyroku nie musi być wykonana *in toto*, bowiem w Kodeksie karnym przewiduje się możliwość zwolnienia z odbycia jej części i uznania jej za wykonaną (art. 83 k.k.). Rozważania prowadzone w artykule zostały podporządkowane tezie naukowej, że zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności jest instytucją prawną, która odgrywa istotną rolę w polityce kryminalnej. Hipotezą badawczą jest założenie, że zwiększenie jej znaczenia w zakresie podniesienia efektywności kary ograniczenia wolności wymaga nadania jej charakteru warunkowego. Wprawdzie ma ona zachęcić skazanego do przestrzegania porządku prawnego nie tylko w trakcie wykonywania kary, ale także po zwolnieniu po odbyciu części kary, lecz po zwolnieniu może nie dojść do osiągnięcia tego celu ze względu na to, że nie ma żadnego dodatkowego instrumentu oddziaływania na skazanego. Celem artykułu jest też dokonanie wykładni wszystkich elementów składowych tej instytucji i wskazanie kierunku zmian. Dla osiągnięcia wskazanych założeń i celów, zostały zastosowane metody dogmatycznoprawna i normatywna.

CEL ZWOLNIENIA

Po raz pierwszy do polskiego ustawodawstwa karnego zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności zostało przewidziane w Kodeksie karnym z 1969 r. W myśl jego art. 88 skazanego na karę ograniczenia wolności sąd mógł go zwolnić od reszty kary, uznając ją za wykonaną, o ile odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary, przy czym przestrzegał porządku prawnego i wyróżniał się swą pracą, a także wykonał nałożone na niego obowiązki. Regulacja ta jest zbliżona obecnemu art. 83 k.k.

Trafnie w doktrynie wskazuje się, że zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności stwarza bodziec dla skazanego do przestrzegania porządku prawnego

i sumiennego wykonania obowiązków nałożonych w ramach tej kary; ma walory wychowawcze o charakterze indywidualno-prewencyjnym¹. Jest racjonalną nagrodą dla skazanego sprawcy². Ma zachęcić skazanego do przestrzegania porządku prawnego i wykonania nałożonych obowiązków³. Perspektywa zwolnienia z jej części jest bardzo motywująca⁴. Z tego też powodu może być skutecznym narzędziem do podniesienia efektywności kary ograniczenia wolności w kontekście jej celów indywidualnoprewencyjnych.

CHARAKTER PRAWNY ZWOLNIENIA

Określenie charakteru prawnego zwolnienia od reszty kary ograniczenia wolności trzeba rozpocząć od uporządkowania nomenklatury pojęciowej. W literaturze bowiem na jej określenie używa się różnych nazw. Są to:

- 1) skrócenie kary ograniczenia wolności⁵;
- 2) zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności⁶;
- 3) zwolnienie od części kary ograniczenia wolności⁷;

¹ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 252.

² V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023, s. 555.

³ T. Kalisz, *Wszczęcie i data zakończenia postępowania w przedmiocie wykonania kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XL, red. T. Kalisz, Wrocław 2016, s. 19.

⁴ K. Stasiak, *Kara ograniczenia wolności i jej rola w resocjalizacji sprawców czynów karalnych*, w: *Polska kuratela sądowa na przełomie wieków – nadzieje, oczekiwania, dylematy*, red. M. Konopczyński, Ł. Kwadrans, K. Stasiak, Kraków 2016, s. 145–159.

⁵ J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1997, s. 161; E. Bieńkowska, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman Warszawa 1999, s. 1198; K. Maksymowicz, *Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. VI, red. L. Bogunia, Wrocław 2000, s. 229; M. Kalitowski, w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S.M. Przyjemski Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wasek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 2005, s. 677; A. Marek, *Kodeks...*, op. cit., s. 252; K. Postulski, *Stosowanie przepisów kodeksu karnego w postępowaniu wykonawczym (wątpliwości, niespójności, propozycje)*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 912; A. Ornowska, *Kara ograniczenia wolności w świetle nowelizacji kodeksu karnego i kodeksu karnego wykonawczego*, Opole 2013, s. 247; B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 266–267; T. Kalisz, *Wszczęcie...*, op. cit., s. 18; J. Lachowski, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2021, s. 1158; Z. Sienkiewicz, w: *Prawo karne materialne Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2023, s. 445; M. Kulik, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2023, s. 364; K. Liżyńska, *Skutki prawne faktycznego niewykonywania przez skazanego kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. LXVII, red. T. Kalisz, Wrocław 2023, s. 10; M. Filipczak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Kulesza, Warszawa 2025, s. 207; J. Mierzwińska-Lorencka, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025, s. 636.

⁶ R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 17; G. Łabuda, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek Warszawa 2021, s. 650; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 555; J. Majewski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, s. 536; K. Stasiak, R. Momot, *Sposoby zakończenia kary ograniczenia wolności. Czy przyjęty model sprzyja wykonaniu kary w pierwotnej formie?*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. LXXII, red. T. Kalisz, Wrocław 2024, s. 112.

⁷ T. Bojarski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016, s. 256.

- 4) przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary ograniczenia wolności⁸;
- 5) przedterminowe uznanie za wykonaną karę ograniczenia wolności po zwolnieniu skazanego z odbycia jej w części⁹;
- 6) warunkowe zwolnienie z odbycia reszty kary ograniczenia wolności¹⁰.

Spośród wyżej wymienionych nazw najsilniejsze uzasadnienie ma określenie „zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności” ze względu na to, że jest ono użyte w art. 83 k.k.; jest terminem normatywnym. W pracach naukowych z zakresu prawa należy posługiwać się językiem prawnym i prawniczym. Język prawny jest tym, w którym są sformułowane akty normatywne; jest językiem prawodawcy, językiem ustaw, dekretoów rozporządzeń i innych aktów prawnych. Ma on priorytetowe znaczenie. Język prawniczy zaś jest oparty na języku potocznym, ale różni się od niego przede wszystkim swoistymi regułami semantycznymi, dotyczącymi nadawania znaczeń terminom, zwrotom i wyrażeniom zawartym w obowiązujących tekstach prawnych¹¹. Język prawniczy jest tym, „którym posługują się prawnicy, mający do czynienia prawem”¹². W języku tym są formułowane teksty orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, a także wypowiedzi z dziedziny prawoznawstwa¹³.

Dla określenia charakteru prawnego tej instytucji nie jest bez znaczenia odpowiedź na pytanie, czy jest to instytucja prawa karnego materialnego, czy prawa karnego wykonawczego. W piśmiennictwie uznaje się ją za instytucję prawa karnego wykonawczego, twierdząc, że decyzja o zwolnieniu zapada w postępowaniu wykonawczym i jej podstawę mogą stanowić przesłanki, których ustalenie i ocena odbywają się także w tym postępowaniu¹⁴. W art. 83 k.k. natomiast uregulowane są przesłanki formalne i materialne tego zwolnienia. Wskazuje się również, że nie ma racjonalnych podstaw do bytu przepisu o skróceniu kary ograniczenia wolności w Kodeksie karnym (art. 83). Powinien on być lokowany w Kodeksie karnym wykonawczym, skoro w nim są przepisy o podobnym materialnoprawnym charakterze, dotyczące np. zmiany formy wykonywania obowiązku pracy (art. 63a § 1), zasad uznania kary za wykonaną (art. 64), zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności (art. 65 § 1)¹⁵. Mając na uwadze, że przesłanki zwolnienia od reszty kary ograniczenia wolności są określone w Kodeksie karnym (art. 83), trzeba przyjąć, że ma ona charakter karnomaterialny. Fakt, że zwolnienie jest stosowane w czasie trwania kary ograniczenia wolności, nie uzasadnia jego charakteru prawnow wykonawczego, lub hybrydowego, tj. karnomaterialnego i prawnow wykonawczego.

⁸ A. Zoll, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 53–116*, t. I, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 385.

⁹ P. Hofmański, L.K. Paprzycki, A. Sakowicz, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016, s. 633.

¹⁰ S. Hypś, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, s. 587.

¹¹ R. Łapa, *Język prawny w świetle analizy językoznawczej. Wybrane zagadnienia składniowe*, Poznań 2015, s. 47.

¹² B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 136.

¹³ M. Zieliński, *Języki prawne i prawnicze*, w: *Polszczyzna 2000. Orędzie o stanie języka na przełomie tysiącleci*, red. W. Pisarek, Kraków 1999, s. 63–64.

¹⁴ E. Bieńkowska, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 989; K. Maksymowicz, *Zwolnienie od reszty kary...*, op. cit., s. 229; A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 247.

¹⁵ K. Postulski, *Stosowanie...*, op. cit., s. 912–913.

W Kodeksie karnym wykonawczym nie jest uregulowana w żadnym zakresie ta instytucja, a jedynie jest wskazana procedura, w tym właściwość sądu do jej stosowania. Do orzekania w tym przedmiocie właściwym jest sąd rejonowy, w którego okręgu kara jest wykonywana (art. 55 § 1 k.k.w.). W kodeksie tym znajduje się unormowane zbliżone do niej, obejmujące uznanie kary ograniczenia wolności za wykonaną (art. 64 § 1 k.k.w.). Jest to jednak całkowicie inna instytucja. W myśl tego przepisu, w razie niewykonania pełnego wymiaru pracy albo niedokonania całości potrąceń z wynagrodzenia za pracę lub niewykonania innych obowiązków, sąd orzeka o tym, czy i w jakim zakresie karę tę uznać za wykonaną ze względu na osiągnięte cele kary. Sąd podejmuje taką decyzję dopiero po upływie okresu, na jaki orzeczono karę ograniczenia wolności, bowiem tylko wtedy można ustalić niewykonanie przez skazanego pełnego wymiaru pracy, niedokonanie całości potrąceń z wynagrodzenia za pracę lub niewykonanie innych obowiązków – i decydująca jest pozytywna ocena w zakresie osiągnięcia celów kary, określonych w art. 53 k.k.w. Uznana za wykonaną może być cała kara lub kara w określonym zakresie, np. w zakresie obowiązku pracy lub wykonania innych obowiązków¹⁶.

Jeśli chodzi o charakter zwolnienia od reszty kary ograniczenia wolności, to w doktrynie jest ona uznawana za środek probacyjny, argumentując, że taki charakter wynika z probacyjnego uznania kary za wykonaną¹⁷ lub z zaniechania dalszego karania sprawcy przestępstwa¹⁸. Kwestionuje się taki jego charakter, wywodząc, że instytucja ta różni się od innych środków związanych z poddaniem próbie, zwłaszcza że jest ona bezwarunkowa i nie wiąże się z poddaniem skazanego próbie¹⁹. Ponadto na skazanego nie są nakładane obowiązki o charakterze probacyjnym i zwolnienie nie może być odwołane²⁰.

Wprawdzie wykładnia systemowa przemawia za uznaniem tej instytucji za środek probacyjny, bowiem określający ją art. 83 jest zamieszczony w rozdziale VIII o intytulacji „Środki związane z poddaniem sprawcy próbie”, lecz fakt, że ma ona charakter bezwarunkowy przemawia za nienadaniem jej charakteru probacyjnego. W doktrynie zamieszczenie tego przepisu w tym rozdziale uzasadnia się charakterem skrócenia kary ograniczenia wolności i podobieństwem – mimo braku w niej elementów probacyjnych – do warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności oraz stworzeniem skazanemu szansy wcześniejszego zwolnienia z odbycia tej kary. Ma go to mobilizować do właściwego zachowania, w szczególności przestrzegania porządku prawnego, sumiennego wykonywania pracy wskazanej przez sąd oraz spełnienia nałożonych obowiązków

¹⁶ K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 459; M. Laskowski, w: *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. A. Gerecka-Żołyńska, Warszawa 2023, s. 353.

¹⁷ M. Filipczak, w: *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023, s. 531; M. Filipczak, w: *Kodeks...*, red. J. Kulesza, op. cit., s. 207.

¹⁸ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 386.

¹⁹ A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 247; J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 536; G. Łabuda, w: *Kodeks...*, red. J. Giezek, op. cit., s. 650.

²⁰ J. Śliwowski, *Kara ograniczenia wolności. Studium penalistyczne*, Warszawa 1973 s. 162; S. Zimoch, *O zwolnieniu od kary ograniczenia wolności*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1977, nr 7, s. 90–91; K. Maksymowicz, *Zwolnienie...*, op. cit., s. 230–231; A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 247.

i orzeczonych środków karnych²¹. Ponadto, łagodniejsze traktowanie sprawcy, który w wyznaczonym czasie spełnił określone warunki, jest typową cechą probacji²². Argumenty te nie są przekonujące, a to rozwiązanie legislacyjne jest błędne, gdyż właściwym miejscem do uregulowania tej kwestii w kodeksie jest rozdział VI „Zasady wymiaru kar i środków karnych”²³.

Nadanie zwolnieniu od reszty kary ograniczenia wolności charakteru bezwzględniego było nietrafnym zabiegiem legislacyjnym, gdyż – ze względu na stosunkowo krótki okres wykonania tej kary wymagany dla zastosowania tej instytucji – nie jest możliwa bezbłędna ocena poprawy jurydycznej skazanego, a tym bardziej poprawy moralnej. Tak krótki okres nie pozwala na dokonanie pozbawionej błędu pomyślanej prognozy kryminologicznej. Nie przekonuje twierdzenie, że kumulatywne spełnienie warunków przewidzianych w art. 83 k.k. oznacza istnienie pozytywnej prognozy kryminologicznej skazanego i uznanie, iż cele kary w stosunku do niego zostały osiągnięte, bez potrzeby wykonywania jej do końca²⁴. Definitywność zwolnienia uniemożliwia jego odwołanie, nawet w wypadku naruszenia przez skazanego po zwolnieniu w sposób rażący porządku prawnego w postaci popełnienia poważnego przestępstwa. Ponadto sąd, orzekając o zwolnieniu z reszty kary ograniczenia wolności, nie może nałożyć na skazanego jakichkolwiek obowiązków, które stanowiłyby gwarancję przestrzegania porządku prawnego także po zwolnieniu.

Nie jest dopuszczalna – jak wskazuje się w doktrynie²⁵ – zmiana postanowienia o zwolnieniu na podstawie art. 24 § 1 k.k.w., przewidującego możliwość w każdym czasie zmiany lub uchylecia w postępowaniu wykonawczym poprzedniego postanowienia, jeżeli ujawnią się nowe lub poprzednio nieznane okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, z tym że jest to niedopuszczalne na niekorzyść skazanego po upływie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia (art. 24 § 2 k.k.w.). Trafnie w doktrynie odrzuca się taką możliwość, bowiem ani Kodeks karny, ani Kodeks karny wykonawczy nie przewidują możliwości odwołania przez sąd udzielonego zwolnienia i w związku z tym byłoby to „w istocie wprowadzeniem «bocznymi drzwiami» możliwości odwołania udzielonego zwolnienia, czyli wykładnią przepisów po pierwsze niezgodną z jednoznaczną w tej kwestii wolą ustawodawcy, a po drugie dokonaną z niekorzyścią dla skazanego sprawcy”²⁶.

W związku z tym nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, by zwolnieniu od reszty kary ograniczenia wolności nadać charakter warunkowy. Artykuł 83 k.k. powinien

²¹ M. Kalitowski, w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S.M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 2005, s. 677–678; S. Hypś, w: *Kodeks...*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 588.

²² R. Giętkowski, *Kara ograniczenia wolności w polskim prawie karnym*, Warszawa 2007, s. 50.

²³ W Kodeksie karnym z 1969 r. art. 88 dotyczący zwolnienia z reszty kary ograniczenia wolności był zamieszczony w rozdziale XI „Zasady wykonania kary”.

²⁴ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2010 r., WZ 29/10, OSNKW 2010, nr 10, poz. 90; A. Zoll, w: *Kodeks...*, red. W. Wróbel, A. Zoll, op. cit., s. 385–286; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 558.

²⁵ J. Lachowski, w: *Kodeks...*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 1158; K. Postulski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 lipca 2010 r.*, WZ 29/10, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1, s. 125; C.P. Waldziński, *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 lipca 2010 r.*, WZ 29/10, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 187.

²⁶ V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 556.

otrzymać brzmienie: „Skazanego na karę ograniczenia wolności, który odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary, przy czym przestrzegał porządku prawnego, jak również wykonał nałożone na niego obowiązki, orzeczone środki karne, środki kompensacyjne i przepadek, sąd może warunkowo zwolnić od reszty kary. Czas pozostały do odbycia kary stanowi okres próby”. Należałoby też dodać art. 83a w brzmieniu: „Jeżeli w okresie próby i w ciągu 3 miesięcy od jej zakończenia nie odwołano warunkowego zwolnienia, karę uważa się za wykonaną z chwilą warunkowego zwolnienia”.

Orzekanie o obowiązkach nakładanych na skazanego w okresie próby i odwołanie warunkowego zwolnienia powinny znaleźć się w Kodeksie karnym wykonawczym, tak jak ma to miejsce w wypadku zbliżonej instytucji jaką jest warunkowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności. Należałoby zatem w tym kodeksie dodać art. 63d w brzmieniu: „Sąd może na warunkowo zwolnionego od reszty kary ograniczenia wolności nałożyć obowiązki określone w art. 72 § 1 pkt 4–7a Kodeksu karnego” oraz art. 63e w brzmieniu: „Sąd może odwołać warunkowe zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności, jeżeli zwolniony w okresie próby narusza porządek prawny albo uchyła się od wykonania nałożonych obowiązków”.

PRZESŁANKI ZWOLNIENIA

Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności dotyczy obu jej form. W art. 83 k.k. jest mowa ogólnie o karze ograniczenia wolności, brak jest zawężenia do którejkolwiek z jej form. Interpretując ten przepis – zgodnie z regułą wykładni językowej *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* – nie można ograniczać jego stosowania tylko do jednej z form tej kary. Z tego też powodu nie sposób zgodzić się z poglądem, że omawiana instytucja ma zastosowanie tylko do kary ograniczenia wolności w formie obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, a nie obejmuje jej w formie potrącenia wynagrodzenia za pracę²⁷.

Sąd może zwolnić skazanego od reszty kary ograniczenia wolności – zgodnie z art. 83 k.k. – wtedy, gdy: 1) odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary; 2) przestrzegał porządku prawnego; 3) wykonał nałożone na niego obowiązki, orzeczone środki karne, środki kompensacyjne i przepadek. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ich katalog jest zamknięty (*numerus clausus*); sąd nie może powoływać się na inne okoliczności. Nie oznacza to, że sąd jest obowiązany – w razie spełnienia tych przesłanek – wydać postanowienie pozytywne w sytuacji, gdy stwierdzi, że nie zostały jednak osiągnięte cele kary. Słuszne w doktrynie zajmuje się stanowisko, że sąd, podejmując pozytywną decyzję, musi być przekonany o osiągnięciu celów kary, w szczególności, że skazany będzie w przyszłości przestrzegał porządku prawnego i będzie prezentował społecznie pożądane postawy²⁸. Wprawdzie przepis ten nie uzależnia zwolnienia skazanego od osiągnięcia celów,

²⁷ S. Hypś, w: *Kodeks...*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 588.

²⁸ J. Śliwowski, *Kara...*, op. cit., s. 163; S. Zimoch, *O zwolnieniu...*, op. cit., s. 94; W. Szkotnicki, *Przedterminowe zwolnienie z odbycia części kary ograniczenia wolności*, „Problemy Praworządności” 1984, nr 8–9, s. 66–67; E. Bieńkowska, w: *Kodeks...*, red. G. Rejman, op. cit., s. 1197; R. Giętkowski, *Kara...*, op. cit., s. 167; A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 250.

jakie ma do spełnienia wykonanie kary ograniczenia wolności²⁹, niemniej nie sposób nie brać pod uwagę tego, czy zostały spełnione cele kary.

Niezasadny natomiast jest pogląd o przyjęciu przez ustawę domniemania, że kumulatywne spełnienie wszystkich przesłanek prowadzi do ustalenia pozytywnej prognozy kryminologicznej, pozwalającej uznać, że cele kary w zakresie indywidualnoprewencyjnym zostały osiągnięte bez konieczności wykonywania tej kary do końca³⁰. Wobec tego nie sposób aprobować poglądu Sądu Najwyższego, że: „Gdy spełnione są wszystkie przesłanki określone w art. 83 k.k. umożliwiające zwolnienie skazanego od reszty kary ograniczenia wolności, a sąd pomimo tego odmówi takiego zwolnienia, to obowiązany jest dokładnie uzasadnić swoje negatywne stanowisko, przy czym nie może powoływać się na inne okoliczności niż wymienione w tym przepisie, a więc również na te, które brał pod uwagę, wymierzając karę”³¹.

ODBYCIE QUANTUM KARY

Kodeks karny wymaga odbycia przez skazanego przynajmniej połowy orzeczonej kary. Jest to przesłanka formalna. Czas wykonania tej kary nie może być skrócony więcej niż o połowę. Chodzi o faktycznie wykonywaną karę. Terminem początkowym odbywania tej kary nie jest uprawomocnienie się wyroku, który z tą chwilą – zgodnie z art. 9 § 2 k.k.w. – staje się wykonalny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Inaczej Kodeks karny wykonawczy stanowi w stosunku do kary ograniczenia wolności. Odmienne określa początek wykonywania dla każdej z form wykonywania kary ograniczenia wolności.

Rozpoczęcie odbywania kary w formie obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne następuje w dniu, w którym skazany przystąpił do wykonywania wskazanej pracy (art. 57a § 1 k.k.w.). Chodzi o pierwszy dzień, w którym skazany przystąpił do wykonywania pracy³².

Rozpoczęcie odbywania kary w formie potrącenia od 10% do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd następuje natomiast w pierwszym dniu okresu, w którym dokonuje się potrącenia skazanemu z wynagrodzenia za pracę (art. 57a § 2 k.k.w.). W grę wchodzi dzień, w którym zostanie dokonane potrącenie wynagrodzenia³³.

²⁹ J. Zagórski, *Prawnomaterialne podstawy stosowania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 79.

³⁰ P. Hofmański, L.K. Paprzycki, A. Sakowicz, w: *Kodeks...*, red. M. Filar, op. cit., s. 633.

³¹ Postanowienie SN z dnia 13 lipca 2010 r., WZ 29/10, OSNKW 2010, nr 10, poz. 90 z glosami: krytyczną C.P. Waldzińskiego, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 184–189, i aprobującą K. Postulskiego, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1, s. 122–126. Taki pogląd jest też prezentowany w doktrynie (A. Tobis, *Kara ograniczenia wolności za przestępstwa przeciwko rodzinie*, Warszawa 1987, s. 177; K. Maksymowicz, *Zwolnienie...*, op. cit., s. 239–240; J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 536).

³² L. Osiński, w: *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, s. 308.

³³ Ibidem, s. 309.

Do tego momentu kara ograniczenia wolności nie ma statusu wykonalności i nie może być realizowana³⁴. Obliczając połowę odbytej kary ograniczenia wolności, uwzględnia się także czas, o który odbywanie tej kary uległo skróceniu w związku z zaliczeniem na jej poczet okresu rzeczywistego pozbawienia wolności w danej sprawie (art. 63 § 1 k.k.) albo w innej sprawie, która toczyła się równocześnie (art. 417 k.p.k.)³⁵.

Nie jest określona liczbą bezwzględna dolna granica odbycia kary. Oznacza to, że formalnie nie ma przeszkód do zwolnienia z reszty kary w sytuacji, gdy została ona wymierzona w rozmiarze odpowiadającym dolnej jej granicy, tj. miesiąca (art. 34 § 1 k.k.). W literaturze przyjmuje się, że w takiej sytuacji wymagane *quantum* odbycia kary wynosi 15 dni³⁶. Takie jej określenie pozostaje w sprzeczności z ustawową jednostką czasową wymiaru tej kary. W myśl art. 34 § 1 k.k. karę ograniczenia wolności wymierza się w miesiącach i latach. Wobec tego połowa odbycia kary nie może być wykazana w dniach, a zatem musi wynieść co najmniej miesiąc. Z tego powodu nie jest możliwe zastosowanie omawianej instytucji w razie skazania na tę karę w rozmiarze miesiąca.

W literaturze zaleca się, by w wypadku, gdy w grę wchodzi bardzo krótki okres jej wykonywania, oszczędnie korzystać z tej instytucji³⁷ lub nie stosować jej w ogóle³⁸. Jest to trafna rekomendacja, gdyż odbywanie tej kary przez stosunkowo niedługi okres uniemożliwia nabrania przez sąd przekonania, że kara spełniła swoją rolę.

Górnym progiem dla obliczenia połowy odbycia kary stanowi granica oznaczana w wyroku jako maksymalny okres, na jaki kara została orzeczona w stosunku do skazanego. Nie chodzi tylko o połowę tego okresu, ale także o połowę całkowitej liczby godzin pracy na cele społeczne, wyznaczoną mu sąd, lub łączne potrącenie takiego procentu wynagrodzeń za pracę, jaki odpowiada iloczynowi określonej w wyroku wysokości miesięcznych potrąceń i liczby miesięcy stanowiącej połowę okresu trwania kary³⁹. Przyjęcie do obliczania *quantum* odbytej kary tylko okresu jej faktycznego wykonania doprowadziłoby do tego, że jej wykonywanie w formie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne mogłoby się zakończyć stosunkowo krótko po jej rozpoczęciu. Sąd bowiem, na wniosek skazanego, z ważnych względów, w szczególności uzasadnionych wykonywaną przez skazanego pracą zarobkową lub stanem zdrowia, może ustalić rozliczenie godzin nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w innych okresach niż miesięczny, nie przekraczając okresu orzeczonej kary ani orzeczonej łącznej liczby godzin wykonywanej pracy w tym okresie (art. 63b k.k.w.).

³⁴ T. Kalisz, *Wszczęcie...*, op. cit., s. 14–15.

³⁵ S. Hysp, w: *Kodeks...*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 588; M. Kulik, w: *Kodeks...*, red. M. Mozgawa, op. cit., s. 364; J. Lachowski, w: *Kodeks...*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 1161; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 557; J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 536.

³⁶ G. Labuda, w: *Kodeks...*, red. J. Giezek, op. cit., s. 650.

³⁷ A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 249.

³⁸ M. Kalitowski, w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S. M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wasek, *Kodeks...*, op. cit., s. 679; R. Giełkowski, *Kara...*, op. cit., s. 167; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 557.

³⁹ R. Giełkowski, *Kara...*, op. cit., s. 166.

W wypadku gdy nie został w całości zrealizowany obowiązek wykonania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne lub potrącenia wynagrodzenia za pracę na cel społeczny wskazany przez sąd albo skazany nie wykonał nałożonych na niego obowiązków, orzeczonych środków karnych, środków kompensacyjnych i przepadku, ale upłynął okres, na jaki kara została wymierzona i nie ma podstaw do stwierdzenia, że skazany uchylał się od wykonywania kary ograniczenia wolności, sąd – na podstawie art. 64 § 1 k.k.w. – orzeka o tym, czy i w jakim zakresie karę tę uznać można za wykonaną ze względu na osiągnięte cele kary⁴⁰.

PRZESTRZEGANIE PRZEZ SKAZANEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

W kontekście obowiązku przestrzegania przez skazanego porządku prawnego rodzi się wątpliwość, jakiego okresu ma ono dotyczyć, tj. okresu odbywania kary, czy od uprawomocnienia się wyroku. W doktrynie przyjmuje się ten ostatni okres⁴¹ i jest to pogląd słuszny, gdyż od tego momentu przyjmuje się, że oskarżony został skazany na karę ograniczenia wolności.

Określenie porządek prawny występuje także w innych przepisach Kodeksu karnego (art. 66 § 1, art. 68 § 3, art. 75 § 1a, 2, 3, art. 77 § 1, art. 84 § 1 i 2a, art. 107 § 2, art. 115 § 21) oraz Kodeksu karnego wykonawczego (art. 43p § 2, art. 43q § 3, art. 43zza § 1 pkt 2, art. 62 § 3, art. 139 § 1, art. 156 § 1, art. 160 § 2 i 3, art. 182 § 3, art. 202b § 2) i zgodnie z zakazem interpretacji homonimicznej należy nadawać temu pojęciu takie samo znaczenie⁴².

Porządek prawny w najszerszym znaczeniu oznacza porządek norm regulujących sposoby zachowania w stosunkach międzyludzkich i relacje jednostek w stosunku do społeczności. Jest to ogół stanowionego prawa pozytywnego danego społeczeństwa. Chodzi o cały materiał prawny przyporządkowany przestrzeniemu obszarowi życia danego społeczeństwa, obowiązujący w określonym czasie⁴³. Porządek prawny to działający faktycznie system prawa, składający się z wielu różnych elementów⁴⁴. Obejmuje normy prawne zawarte w Konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych i rozporządzeniach (*arg. ex art. 87 Konstytucji RP*) oraz w prawie międzynarodowym (*arg. ex art. 9 Konstytucji RP*)⁴⁵.

Określenie to w prawie karnym, w tym i w art. 83 k.k., nie ogranicza się tylko do norm Kodeksu karnego lub Kodeksu wykroczeń, ale obejmuje także normy innych gałęzi prawa⁴⁶.

⁴⁰ K. Liżyńska, *Skutki prawne...*, op. cit., s. 101.

⁴¹ J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 537.

⁴² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 148.

⁴³ A. Kość, *Porządek prawny jako społeczny porządek norm*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, t. 10, z. 1, s. 43–44.

⁴⁴ W. Lang, *System prawa a porządek prawny*, w: *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 13 i 16.

⁴⁵ K. Majewski, P. Majewska, *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 1, s. 121.

⁴⁶ S. Strycharz, *Pojęcie porządku prawnego w kodeksie karnym*, „Nowe Prawo” 1970, nr 6, s. 853; J. Skupiński, *Rażące naruszenie porządku prawnego jako podstawa odwołania środka probacyjnego*,

Istotę tego pojęcia w pełni oddaje stwierdzenie w judykaturze, że:

Pojęcia „porządku prawnego” używanego na gruncie prawa karnego jako przesłanki nawiązującej do postawy sprawcy nie należy sprowadzać wyłącznie do porządku w znaczeniu karnoprawnym. Pełnienie przestępstwa jest tylko jedną z form naruszenia tego porządku. Może to być również pełnienie wykroczenia, jak i dopuszczenie się zachowania niebędącego czynem zabronionym pod groźbą kary, jak naruszenie innych obowiązków cywilnoprawnych, pracowniczych. Naruszeniem porządku prawnego jest zatem zachowanie się skazanego wbrew zakazom lub nakazom prawa karnego (pełnienie przestępstwa), administracyjnego (pełnienie wykroczenia), a także wbrew regułom, których przestrzeganie mieści się w granicach zadań i celów, które prawo karne wiąże z takimi instytucjami, jak: warunkowe zwolnienie, warunkowe zawieszenie wykonania kary, warunkowe umorzenie postępowania karnego czy też odroczenie lub przerwa w wykonywaniu kary⁴⁷.

WYKONANIE NAŁOŻONYCH NA SKAZANEGO OBOWIĄZKÓW, ORZECZONYCH ŚRODKÓW KARNYCH, ŚRODKÓW KOMPENSACYJNYCH I PRZEPADKU

W art. 83 k.k. uzależnia się zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności m.in. od wykonania nałożonych na skazanego obowiązków. Chodzi o nałożone na skazanego takie obowiązki, jak: 1) przeproszenia pokrzywdzonego, 2) wykonywanie ciężącego na nim obowiązku łżenia na utrzymanie innej osoby, 3) wykonywanie pracy zarobkowej, do nauki lub przygotowania się do zawodu, 4) powstrzymanie się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, 5) poddanie się terapii uzależnień, 6) poddanie się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji, 7) uczestnictwo w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, 8) powstrzymanie się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, 9) powstrzymanie się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób (art. 34 § 3 w zw. z art. 72 § 1 pkt 2–7a k.k.).

w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 317; G. Wiciński, *Postępowania incydentalne związane z wykonaniem kary pozbawienia wolności w programie probacji*, Łódź 2012, s. 219–220; A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 249; S. Hypś, w: *Kodeks...*, A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 589; J. Tekliński, *Podstawy zakończenia odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2020, nr 2, s. 77–78; M. Kulik, w: *Kodeks...*, red. M. Mozgawa, op. cit., s. 365; J. Lachowski, w: *Kodeks...*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, op. cit., s. 1162; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzošek, op. cit., s. 558; J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 489; uchwała SN z dnia 29 stycznia 1971 r., V KZP 26/69, OSNKW 1971, nr 3, poz. 33; postanowienie SA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2006 r., II AKzw 415/06, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2006, nr 6, poz. 71; postanowienie SA w Krakowie z dnia 11 czerwca 2007 r., II AKzw 391/07, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2007, nr 12, poz. 24; postanowienie SA w Lublinie z dnia 12 maja 2010 r., II AKzw 188/10, LEX nr 593384; postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2013 r., II AKzw 631/13, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2013, nr 7–8, poz. 43 z głosem aprobującą K. Postulskiego, LEX/el. 2014; postanowienie SA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2013 r., II AKzw 444/13, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2013, nr 7–8, poz. 47.

⁴⁷ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 15 maja 2019 r., II AKzw 373/19, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2020, nr 9, poz. 28.

Obowiązki te muszą zostać spełnione w okresie wymaganym do zastosowania tej instytucji; dotyczy to także obowiązków o charakterze ciągłym.

Przepis ten nie wskazuje w żadnym stopniu jakości ich wykonania. W literaturze wymaga się sumiennego wykonywania nałożonych na skazanego obowiązków, a co do wykonywania pracy – ma to być szczególnie wyróżniająca się praca, która przede wszystkim zapewnia osiągnięcie założonego celu kary⁴⁸. Obowiązek sumiennego wykonywania wskazanej pracy zawierał pierwotnie art. 83 k.k., lecz warunek ten został uchylony Ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁹. Można domniemywać, że te wymogi pozostają w związku z obligowaniem skazanego w art. 53 § 2 k.k.w. do sumiennego wykonywania ciężących na nim obowiązków, a w miejscu pracy lub pobytu – przestrzegania ustalonych zasad zachowania, porządku i dyscypliny. Problem jednak w tym, że warunki zwolnienia od reszty kary ograniczenia wolności określone w art. 83 k.k. są – jak już wskazywałam – podane w sposób wyczerpujący i nie mogą być uzupełniane o inne, nawet te zawarte w Kodeksie karnym wykonawczym.

Wykonanie przez skazanego nałożonych na niego obowiązków lub orzeczonych środków karnych, środków kompensacyjnych i przepadku następuje wtedy, gdy zostały one wykonane w całości lub sąd zwolnił skazanego z obowiązków (art. 35 § 4 w zw. z art. 74 § 2 k.k.) lub środki karne uznał za wykonane (art. 84 k.k.).

TRYB ORZĘKANIA

Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności jest fakultatywne⁵⁰. Świadczy o tym użyte w art. 83 k.k. słowo „może”, które oznacza „wyraz nadający całej wypowiedzi lub jej części odcień przypuszczenia, ewentualności w wyborze, wahania, wątpliwości, osłabienia kategoryczności”⁵¹. Zwrot: „sąd może” wyraża normę kompetencyjną singularną⁵². W piśmiennictwie zwrot ten odczytuje się jako wprowadzenie przez prawodawcę kolejnej przesłanki, której zaistnienie – wraz z pozostałymi przesłankami wprost wskazanymi w przepisie – nakłada na sąd obowiązek podjęcia przewidzianej w danym przepisie decyzji, wynikającej z celu, jaki przyświecał prawodawcy wprowadzającemu do systemu prawnego ten przepis. Twierdzi się, że wyrażenie „sąd może” na gruncie prawa karnego należy rozumieć, że sąd „jest zobowiązany”, jeśli zachodzą przesłanki wprost wskazane w przepisie zawierającym ten zwrot, a wględy, dla którego przepis został wprowadzony do systemu prawnego, nie przemawiają przeciwko podjęciu przewidzianego w nim

⁴⁸ K. Stasiak, R. Momot, *Sposoby zakończenia...*, op. cit., s. 113.

⁴⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 396 ze zm.

⁵⁰ K. Maksymowicz, *Zwolnienie...*, op. cit., s. 231; A. Ornowska, *Kara...*, op. cit., s. 248; S. Hypś, w: *Kodeks...*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 588; M. Kulik, w: *Kodeks...*, red. M. Mozgawa, op. cit., s. 364; G. Łabuda, w: *Kodeks...*, red. J. Giezek, op. cit., s. 650; V. Konarska-Wrzonek, w: *Kodeks...*, red. V. Konarska-Wrzonek, op. cit., s. 556; J. Mierzwińska-Lorencka, w: *Kodeks*, red. R.A. Stefański, op. cit., s. 636.

⁵¹ *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, A. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1968, s. 405.

⁵² M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 135–136.

rozstrzygnięcia. Sąd zatem ma obowiązek nie tylko sprawdzić, czy zostały spełnione wszystkie przesłanki wprost wskazane w art. 83 k.k., lecz także powinien mieć na względzie cele, jakie przyświecały ustawodawcy wprowadzającemu do Kodeksu karnego instytucję zwolnienia z odbycia kary ograniczenia wolności. Celem natomiast tej instytucji jest modyfikacja wykonania orzeczonej kary ograniczenia wolności z uwagi na osiągnięcie wobec skazanego celów kary, szczególnie w zakresie prewencji indywidualnej. Nie ma bowiem potrzeby wykonywania kary ograniczenia wolności, jeśli sąd dojdzie do przekonania, że cele jej zostały osiągnięte, w szczególności, że skazany będzie przestrzegał porządku prawnego i będzie prezentował pożądane postawy⁵³.

Zrealizowanie wszystkich przesłanek z art. 83 k.k. nie obliguje sądu do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia. Sąd – jak już wspominałam – powinien mieć także na uwadze, czy kara spełniła założone cele.

W doktrynie podkreśla się, że fakultatywne jego orzekanie nie oznacza dowolności; zawęża się wydanie negatywnego orzeczenia do braku chociażby jednej z przesłanek niezbędnych do podjęcia decyzji pozytywnej⁵⁴ lub wymaga się tylko szczegółowego wskazania okoliczności, które przemawiały przeciwko zwolnieniu⁵⁵. Przyjmuje się też, że w wypadku, gdy przesłanki te są spełnione, regułą powinno być zwolnienie, a wyjątkiem – odmowa⁵⁶. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, które dopuszcza wydanie postanowienia o odmowie zwolnienia tylko w wypadku braku chociażby jednej z przesłanek wymaganych do zwolnienia.

KONSEKWENCJE ZWOLNIENIA

Skutkiem zwolnienia od reszty kary ograniczenia wolności jest uznanie jej za wykonaną. Nie następuje ono *ex lege*, a wynika z postanowienia sądu o zwolnieniu skazanego od reszty tej kary. Z art. 83 *in fine* k.k. *expressis verbis* wynika, że sąd, zwalniając skazanego od reszty kary ograniczenia wolności, jednocześnie uznaje ją za wykonaną. Jest to fikcja prawna, skoro przyjmuje się, że kara została wykonana w całości, mimo że została *de facto* wykonana tylko co najmniej w połowie. Karę uznaje się za wykonaną z chwilą wydania postanowienia o zwolnieniu⁵⁷. Kara traci nieodwracalnie status kary podlegającej wykonaniu⁵⁸.

⁵³ C.P. Waldziński, *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 lipca 2010 r.*, WZ 29/10..., op. cit., s. 188–189.

⁵⁴ K. Postulski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 lipca 2010 r.*, WZ 29/10..., op. cit., s. 124.

⁵⁵ S. Zimoch, *Zwolnienie...*, op. cit., s. 91.

⁵⁶ J. Śliwowski, *Kara...*, op. cit., s. 164; K. Strzępek, *Kierunki rozwoju wykonawstwa kary ograniczenia wolności*, „Nowe Prawo” 1976, nr 4, s. 572–573; A. Duracz-Walczak, *Kara ograniczenia wolności w ocenie prokuratorów*, „Problemy Praworządności” 1980, nr 3, s. 13.

⁵⁷ K. Maksymowicz, *Zwolnienie...*, op. cit., s. 232.

⁵⁸ J. Majewski, w: *Kodeks...*, red. J. Majewski, op. cit., s. 537.

WNIOSKI

1. Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności, przewidziane w art. 83 k.k., jest instytucją prawną, która odgrywa istotną rolę w polityce kryminalnej. Stanowi istotny bodziec dla skazanego, by przestrzegał porządku prawnego oraz wykonał obowiązki nałożone w ramach tej kary i orzeczone środki karne, środki kompensacyjne i przepadek.
2. Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności nie jest środkiem probacyjnym, mimo uregulowania go w Kodeksie karnym (art. 83), w rozdziale obejmującym środki związane z poddaniem sprawcy próbie (rozdz. VIII). Nie ma takiego charakteru ze względu na to, że zwolnienie nie jest warunkowe; nie następuje na okres próby, nie są nakładane na skazanego obowiązki o charakterze probacyjnym i zwolnienie nie może być odwołane.
3. Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności jest możliwe po stosunkowo niedługim okresie odbywania kary, bowiem może nastąpić po odbyciu przynajmniej połowy orzeczonej kary, a więc przy orzeczeniu jej na maksymalny okres, po upływie roku. Tak krótki okres jej odbywania nie pozwala na ustalenie bezbłędnej pomyślanej prognozy kryminologicznej. Ponadto definitywność zwolnienia uniemożliwia jego odwołanie, nawet w wypadku naruszenia przez skazanego po zwolnieniu w sposób rażący porządku prawnego w postaci popełnienia poważnego przestępstwa.
4. Wskazane wyżej mankamenty uzasadniają wniosek *de lege ferenda* nadania zwolnieniu od reszty kary ograniczenia wolności charakteru warunkowego. Zwolnienie powinno następować na okres próby, obejmujący czas pozostały do odbycia kary, z możliwością nałożenia na skazanego określonych obowiązków probacyjnych i odwołania zwolnienia w razie naruszenia porządku prawnego albo uchylania się od wykonania nałożonych obowiązków w okresie próby. Karę powinno uważać się za wykonaną z chwilą warunkowego zwolnienia, o ile w okresie próby i w ciągu 3 miesięcy od jej zakończenia nie odwołano warunkowego zwolnienia.

BIBLIOGRAFIA

- Bieńkowska E., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999.
- Bojarski T., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2016.
- Filipczak M., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Kulesza, Warszawa 2025.
- Filipczak M., w: *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, ustawie karnej i karze*, red. J. Kulesza, Warszawa 2023.
- Giętkowski R., *Kara ograniczenia wolności w polskim prawie karnym*, Warszawa 2007.
- Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007.
- Hofmański P., Paprzycki L.K., Sakowicz A., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016.
- Hypś S., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019.
- Kalisz T., *Wszczęcie i data zakończenia postępowania w przedmiocie wykonania kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. T. Kalisz, t. XL, Wrocław 2016.

- Kalitowski M., w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S. M. Przyjemski Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wasek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, Gdańsk 2005.
- Konarska-Wrzošek V., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023.
- Kość A., *Porządek prawny jako społeczny porządek norm*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, t. 10, z. 1.
- Królikowski M., Zawłocki R., *Prawo karne*, Warszawa 2015.
- Kulik M., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2023.
- Lachowski J., w: *Kodeks karny, Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2021.
- Lang W., *System prawa a porządek prawny*, w: *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Laskowski M., w: *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. A. Gerecka-Żołyńska, Warszawa 2023.
- Liżyńska K., *Skutki prawne faktycznego niewykonywania przez skazanego kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. LXVII, red. T. Kalisz, Wrocław 2023.
- Łabuda G., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- Łapa R., *Język prawny w świetle analizy językoznawczej Wybrane zagadnienia składniowe*, Poznań 2015.
- Majewski J., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024.
- Majewski K., Majewska P., *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 1.
- Maksymowicz K., *Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. VI, red. L. Bogunia, Wrocław 2000.
- Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, A. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1968.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Mierzwińska-Lorencka J., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.
- Ornowska A., *Kara ograniczenia wolności w świetle nowelizacji kodeksu karnego i kodeksu karnego wykonawczego*, Opole 2013.
- Osiński L., w: *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.
- Postulski K., *Glosa do postanowienia SA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2013 r., II AKz w 631/13, LEX/el.* 2014.
- Postulski K., *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 maja 2010 r., WZ 29/10, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”* 2011, nr 1.
- Postulski K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Postulski K., *Stosowanie przepisów kodeksu karnego w postępowaniu wykonawczym (wątpliwości, nie-spójności, propozycje)*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Sienkiewicz Z., w: *Prawo karne materialne Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2023.
- Skupiński J., *Rażące naruszenie porządku prawnego jako podstawa odwołania środka probacyjnego*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011.
- Stasiak K., *Kara ograniczenia wolności i jej rola w resocjalizacji sprawców czynów karalnych*, w: *Polska kuratela sądowa na przełomie wieków – nadzieje, oczekiwania, dylematy*, red. M. Konopczyński, Ł. Kwadrans, K. Stasiak, Kraków 2016.

- Stasiak K., Momot R., *Sposoby zakończenia kary ograniczenia wolności. Czy przyjęty model sprzyja wykonaniu kary w pierwotnej formie?*, w: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. LXXII, red. T. Kalisz, Wrocław 2024.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014.
- Strycharz S., *Pojęcie porządku prawnego w kodeksie karnym*, „Nowe Prawo” 1970, nr 6.
- Szkotnicki W., *Przedterminowe zwolnienie z odbycia części kary ograniczenia wolności*, „Problemy Praworządności” 1984, nr 8–9.
- Śliwowski J., *Kara ograniczenia wolności. Studium penalistyczne*, Warszawa 1973.
- Tekliński J., *Podstawy zakończenia odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2020, nr 2.
- Tobis A., *Kara ograniczenia wolności za przestępstwa przeciwko rodzinie*, Warszawa 1987.
- Waldziński C.P., *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 maja 2010 r.*, WZ 29/10, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9.
- Wiciński G., *Postępowania incydentalne związane z wykonaniem kary pozbawienia wolności w programie probacji*, Łódź 2012.
- Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1997.
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
- Zagórski J., *Prawnomaterialne podstawy stosowania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- Zieliński M., *Języki prawne i prawnicze*, w: *Polszczyzna 2000. Orędzie o stanie języka na przełomie tysiącleci*, red. W. Pisarek, Kraków 1999.
- Zimoch S., *O zwolnieniu od kary ograniczenia wolności*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1977, nr 7.
- Zoll A., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 53–116*, t. I, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.

Cytuj jako:

Stefańska B.J., *Zwolnienie od reszty kary ograniczenia wolności*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 16–31. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.33/b.j.stefanska

PRAWNOPORÓWNAWCZE ASPEKTY PENALIZACJI CZYNÓW GODZĄCYCH W WOLNOŚĆ WYZNANIA W POLSKIM I NIEMIECKIM PRAWIE KARNYM

BEATA BACHURSKA *

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.34/b.bachurska

STRESZCZENIE

Prawnokarna ochrona wolności wyznania, rozumiana tu również jako wolność religijna czy wolność sumienia, podlega ochronie nie tylko w aktach prawa międzynarodowego, ale została także uwzględniona w postanowieniach większości konstytucji obowiązujących w Europie. W konsekwencji na władzach krajowych ciąży obowiązek zapewnienia pokojowej koegzystencji różnych wyznań i religii. Artykuł ten ma na celu przybliżenie regulacji polskiego i niemieckiego kodeksu karnego w zakresie wolności wyznania oraz porównanie zakresu ich ochrony w świetle ustaw zasadniczych tych państw.

Słowa kluczowe: wolność, religia, wyznanie, polskie prawo karne, niemieckie prawo karne

COMPARATIVE LAW ASPECTS OF CRIMINALISATION OF ACTS AGAINST FREEDOM OF RELIGION IN POLISH AND GERMAN CRIMINAL LAW

ABSTRACT

The criminal law protection of freedom of belief, understood here also as freedom of religion or freedom of conscience, is not only safeguarded by acts of international law but is also enshrined in the constitutions of most European states. Consequently, national authorities are obliged to ensure the peaceful coexistence of different faiths and religions. This article aims to

* dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski (Polska), e-mail: bbachurska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5656-9068



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

provide an overview of the provisions of the Polish and German Criminal Codes concerning religious freedom and to compare the scope of their protection in light of the basic laws of these countries.

Keywords: freedom, religion, belief, Polish criminal law, German criminal law

Wolność wyznania¹ jest jednym z fundamentalnych praw człowieka. Jest to wartość obiektywna i pierwotna, tj. niezależna od ustawodawcy. Państwo nie może jej nikomu nadać ani odebrać. Podstawowy zakres tej wolności podlega ochronie międzynarodowej, konstytucyjnej, a także ochronie przewidzianej w aktach prawa wewnętrznego, w tym ochronie prawnokarnej.

REGULACJE MIĘDZYNARODOWE

Wolność wyznania, obok wolności myśli i wolności sumienia, jest jedną z trzech wolności chronionych na gruncie art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności², zgodnie z którym każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Z ustępu 2 tej normy wynika, że wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, jakie są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Wolność wyznania słusznie bywa utożsamiana z wolnością religii³ i brak jest podstaw do różnicowania materialnego znaczenia pojęć „wolność wyznania” i „wolność religii”.

Cytowany przepis Konwencji obejmuje swym zakresem szerokie spektrum przekonań o charakterze religijnym, filozoficznym, światopoglądowym oraz etycznym⁴. Wolność myśli, sumienia i wyznania stanowi fundamenty „społeczeństwa demokratycznego” w kwestii zarówno ochrony tożsamości, jak i sposobu życia osób wierzących, ateistów, agnostyków, sceptyków czy osób indyferentnych religijnie⁵.

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto tożsamość znaczeniową terminu „wolność wyznania” z „wolnością religii” i „wolnością sumienia”.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), dalej: Konwencja, EKPC.

³ M. Olszówka, w: *Konstytucja RP, T. I, Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, nb. 43; M. Rozner, *Prawo do wolności religijnej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, nr 5, s. 111 i n.; K. Kačka, *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare” 2013, nr 34, s. 164.

⁴ J. Szymanek, *Konstytucjonalizacja prawa do wolności myśli, sumienia, religii i przekonań*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, nr 10, s. 90–94.

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokinakis przeciwko Grecji*, skarga nr 14307/88, § 31.

Korzystają z niej nie tylko jednostki, ale również podmioty instytucjonalne, tj. wspólnoty religijne⁶.

Wolność wyznania obejmuje prawo do prywatnego oraz publicznego manifestowania własnej religii, także poprzez sprawowanie kultu, nauczanie, praktykowanie i podejmowanie czynności rytualnych⁷. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika ponadto, że w art. 9 ust. 1 EKPC zapewnia się możliwość głoszenia i nawracania na własną religię oraz nakłada na państwo obowiązek poszanowania i zapewnienia autonomicznej egzystencji wspólnot religijnych, a więc współlistnienia osób i grup, cechujących się różną tożsamością i przywiązaniem do odmiennych wyznań⁸. To oznacza, że na państwie ciąży obowiązek zagwarantowania pokojowego współlistnienia wszystkich religii oraz tych, którzy nie utożsamiają się z żadną religią⁹. W celu zagwarantowania faktycznej możliwości manifestowania własnych przekonań religijnych, państwo musi zapewnić ochronę sądową wspólnotom religijnym, ich członkom oraz mieniu¹⁰. Realizacja tego obowiązku może polegać na podjęciu środków represjonujących niektóre formy postępowania, w tym także polegającego na przekazywaniu informacji i idei rozumianych jako niezgodne z poszanowaniem wolności myśli, sumienia i religii innych osób¹¹. W tym kontekście podkreśla się w literaturze ponadto, że art. 9 ust. 1 EKPC stanowi ochronę dla aktów kultu i nabożeństwa, którymi praktykuje się religię lub przekonania w ogólnie uznanej formie, dlatego państwo ma obowiązek zapewnić instrumenty prawne gwarantujące prowadzenie modlitw i innych praktyk religijnych w sposób niezakłócony¹².

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 2 Konwencji wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, jakie są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności

⁶ M.A. Nowicki, w: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2021, s. 877.

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i inni przeciwko Austrii*, skarga nr 40825/98, § 61; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokkinakis przeciwko Grecji*, skarga nr 14307/88, § 31; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie *S.A.S. przeciwko Francji*, skarga nr 43835/11, § 125; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie *Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji*, skarga nr 27417/95, § 73.

⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokkinakis przeciwko Grecji*, skarga nr 14307/88, § 31; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 dnia lipca 2013 r. w sprawie *Sindicalul „Pastoral cel Bun” przeciwko Rumunii*, skarga nr 2330/09, § 136 oraz 165; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i inni przeciwko Austrii*, skarga nr 40825/98, § 79; M.A. Nowicki, w: *Wokół Konwencji Europejskiej...*, op. cit., s. 877–878.

⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie *Alexandridis przeciwko Grecji*, skarga 19516/06, § 31–32; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie *Buscarini i inni przeciwko San Marino*, skarga nr 24645/94, § 34.

¹⁰ M.A. Nowicki, w: *Wokół Konwencji Europejskiej...*, op. cit., s. 886.

¹¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 października 2018 r. w sprawie *E.S. przeciwko Austrii*, skarga nr 38450/12, § 45.

¹² M.A. Nowicki, w: *Wokół Konwencji Europejskiej...*, op. cit., s. 877, 881, 886.

lub ochronę praw i wolności innych osób. Z treści tej normy wynika zatem, że ograniczeniu nie może podlegać sama wolność religii, a jedynie sposób jej manifestowania. Ingerencja państwa powinna się zatem aktualizować, gdy w wielowyznaniowym społeczeństwie zachodzi potrzeba zagwarantowania niezakłóconych praktyk religijnych wszystkim osobom¹³. Ograniczenia te muszą mieć rangę ustawową oraz być konieczne z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Na marginesie warto również zauważyć, że w praktyce wolność religii najczęściej koliduje z wolnością do uzewnętrzniania opinii. Zgodnie z art. 10 EKPC każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe (ust. 1). Korzystanie z tych wolności, pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (ust. 2). W kontekście powyższego, pojawia się pytanie: które prawo, w razie kolizji, jest ważniejsze. Zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który przyjął, że w takiej sytuacji konieczne jest ustalenie, po pierwsze, czy ingerencja w wolność opinii jest uzasadniona prawem, tj. regulacje limitujące muszą mieć rangę przynajmniej ustawową lub równorzędną, po drugie, czy zachodzi legitymowany cel ingerencji w wolność opinii, tj. potrzeba ochrony praw innych osób, w tym również chronionych na gruncie art. 9 EKPC, oraz po trzecie, czy ograniczenie jest niezbędne w demokratycznym społeczeństwie. Trzecia przesłanka jest ściśle powiązana z koncepcją tzw. marginesu oceny – tj. swobody państwa w ustaleniu tego, co jest „niezbędne w demokratycznym społeczeństwie”¹⁴. Wobec braku jednolitego europejskiego standardu ochrony przekonań religijnych, władze krajowe dysponują szerokim marginesem oceny, które środki prawne należy uznać za niezbędne w demokratycznym społeczeństwie¹⁵. Koncept marginesu oceny pozwala uwzględnić specyfikę danego społeczeństwa oraz kontekstu kulturowego, w jakim określone

¹³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie *Kokinakis przeciwko Grecji*, skarga nr 14307/88, § 33.

¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 września 1994 r. w sprawie *Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii*, skarga nr 13470/87, § 42–50; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1996 r. w sprawie *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga 17419/90, § 36 i n.; K. Król, *Granice wolności artystycznej – zarys problematyki*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 4/1, s. 175.

¹⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 października 2018 r. w sprawie *E.S. przeciwko Austrii*, skarga nr 38450/12, § 44; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 września 1994 r. w sprawie *Otto-Preminger-Institut przeciwko Austrii*, skarga nr 13470/87, § 50 oraz 55; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1996 r. w sprawie *Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga 17419/90, § 58.

rozwiązanie prawne funkcjonuje¹⁶. Nie oznacza to jednak, że państwo może arbitralnie zrezygnować z ochrony przekonań religijnych, ponieważ poza tym, że państwo dysponuje szerokim marginesem oceny, to ciąży na nim także pozytywny obowiązek zapewnienia pokojowego współistnienia grup wyznawców różnych religii oraz osób bezwyznaniowych¹⁷.

Zdaniem P. Sarneckiego wszystkie współczesne konstytucje państw demokratycznych (choćby formalnie), uwzględniają omawianą tu wolności jednostki¹⁸.

POLSKIE REGULACJE KONSTYTUCYJNE

I tak, polska Konstytucja¹⁹ już w uroczystej preambule mówi, że Naród Polski to obywatele zarówno wierzący w Boga, jak i nie podzielający tej wiary. Prawo do wolności sumienia i wyznania zostało natomiast unormowane wprost w art. 53 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii (ust. 1). Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują (ust. 2). Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami (ust. 3). Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób (ust. 4). Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (ust. 5). Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych (ust. 6). Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (ust. 7).

Ochrona wolności sumienia i religii stanowi zasadę ustrojową, o czym przesądza nie tylko treść art. 53 Konstytucji, ale także art. 25 Konstytucji, a więc zasada ustrojowa regulująca relacje państwa do struktur wyznaniowych, stanowiąca o równouprawnieniu kościołów i innych związków wyznaniowych. Wolności te

¹⁶ L. Garlicki, w: *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 552.

¹⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 października 2018 r. w sprawie *E.S. przeciwko Austrii*, skarga nr 38450/12, § 44.

¹⁸ P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 277.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja.

są realizowane przede wszystkim w sferze prywatnej, ale mogą być również uzewnętrzniane w przestrzeni publicznej²⁰.

W świetle art. 53 Konstytucji, podmiotem zobowiązanym jest państwo, które powinno gwarantować jednostce możliwość swobodnego korzystania z przysługującej jej wolności sumienia i religii. Obowiązki państwa mają nie tylko wymiar negatywny (zakaz naruszania wolności), ale również wymiar pozytywny (nakaz ochrony wtedy, gdy omawiana wolność jest naruszana przez inne jednostki). Na innych podmiotach prywatnych spoczywa natomiast obowiązek poszanowania wolności sumienia i religii.

Istotą wolności jest swoboda działania przez jednostkę w określonych ramach wyznaczonych przez państwo. Konieczność wyznaczenia owych ram wynika z tego, że wolność zasadniczo nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana m.in. po to, aby inne jednostki z tej samej wolności mogły korzystać równolegle i w sposób od siebie niezależny²¹.

Wolność sumienia i religii to przede wszystkim wolność od ingerencji państwa i jego organów – mają one jednak też obowiązki pozytywne, korespondujące z tą wolnością, a polegające przede wszystkim na zapewnieniu swobody wyrażania poglądów w życiu publicznym.

Wolność wyznania rodzi po stronie organów władzy publicznej nie tylko obowiązki negatywne, jak obowiązek nienaruszania tej wolności, ale także obowiązki pozytywne, polegające na zapewnieniu warunków do korzystania z tej wolności w sposób dowolny, wybrany przez uprawnioną osobę, ale w granicach wyznaczonych przez prawo. Zgodnie z polską Konstytucją wolność sumienia oraz wolność wyznawania religii mają wymiar absolutny, ograniczeniu może jedynie podlegać wolność ich uzewnętrzniania²².

POLSKIE REGULACJE PRAWNOKARNE

W celu zapewnienia realizacji obowiązków państwa w zakresie swobodnego korzystania z wolności wyznania, polski ustawodawca wprowadził do Kodeksu karnego²³ uregulowania penalizujące przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania. Rozdział XXIV k.k. zawiera obejmuje trzy rodzaje czynów, tj. dyskryminację wyznaniową (art. 194 k.k.), złośliwe przeszkadzanie w wykonywaniu aktów religijnych (art. 195 k.k.) oraz obrazę uczuć religijnych (art. 196 k.k.).

Zgodnie z brzmieniem art. 194 k.k. kto ogranicza człowieka w przysługujących mu prawach ze względu na jego przynależność wyznaniową albo bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

²⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 73; P. Sarnecki, w: *Konstytucja...*, op. cit., s. 277–278.

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.; P. Sarnecki, w: *Konstytucja...*, op. cit., s. 278–279.

²² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383), dalej: k.k.

Przyjęcie określonego światopoglądu, zawierającego w sobie wyznawanie określonej religii czy też jej odrzucenie, a także udział w czynnościach manifestujących ten wybór, ma wielkie znaczenie nie tylko dla poczucia tożsamości każdego człowieka, ale również dla poczucia spójności między wartościami, które wyznaje, oraz tymi, którym odpowiadają jego zachowania²⁴.

Przepis ten dotyczy dyskryminowania z powodu przynależności do określonego wyznania, albo z powodu braku wyznania. Stanowi on ochronę zarówno prawa do posiadania własnych przekonań, jak i pozostawania bezwyznaniowym, tzn. prawo do zachowania określonego światopoglądu religijnego. W tym kontekście treść przepisu bardzo ściśle koresponduje z uregulowaniami konstytucyjnymi i jako dobro chronione określa tu wolność posiadania poglądów w sferze wewnętrznej ludzkiego życia oraz ich uzewnętrzniania w zgodzie z własnym sumieniem w granicach prawa. Wyrażona tu została także zasada równości, unormowana w art. 32 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą wszyscy mają takie same prawo do uczestniczenia w życiu społecznym, bez względu na przynależność do określonej grupy wyznaniowej, albo brak takiej przynależności²⁵. Czynnością sprawczą tego przestępstwa będzie zatem, każda czynność, a więc zarówno działanie, jak i zaniechanie, która prowadzi do utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z przysługującego pokrzywdzonemu katalogu praw ze względu na jego przynależność wyznaniową albo bezwyznaniowość. Istotnym elementem dyskryminacji wyznaniowej jest szczególna intencja, motywacja sprawcy, wyrażająca się w tym, że powodem jego czynienia na szkodę pokrzywdzonego, ograniczania go w przysługujących mu prawach, jest jego przynależność wyznaniowa lub brak jakiejkolwiek przynależności²⁶. „Ograniczanie człowieka w jego prawach” polega na czynieniu ograniczeń w jak najszerszym zakresie praw podmiotowych²⁷. Penalizowana dyskryminacja może zatem dotyczyć stosunków prywatnych i publicznych w procesach zarówno stánowienia, jak i stosowania prawa²⁸.

W tym miejscu warto powołać się na ugruntowaną już tezę, że nie można uznać za przejaw omawianej dyskryminacji funkcjonowania zakorzenionych kulturowo symboli religijnych w życiu publicznym (np. poprzez ich zawieszenie w budynku władzy publicznej)²⁹.

Przestępstwo spenalizowane w art. 194 k.k. jest przestępstwem skutkowym, tym samym zostanie dokonane, jeśli ograniczenie praw faktycznie nastąpiło. Jeśli natomiast podjęto wyłącznie próbę ograniczenia tych praw, w przypadku gdy sprawca działał w zamiarze popełnienia czynu zabronionego i swoim zachowaniem zmierzał

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2013 r., sygn. II CSK 1/13, LEX nr 1388592.

²⁵ S. Hypś, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, s. 1034.

²⁶ Ibidem, s. 1035.

²⁷ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 445–446.

²⁸ N. Kłaczyńska, *Dyskryminacja religijna a prawnokarna ochrona wolności sumienia i wyznania*, Wrocław 2005, s. 208–219.

²⁹ W. Janyga, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do art. 117–221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023, s. 584; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 października 1998 r., sygn. I ACa 612/98, OSP 1999/10, poz. 177.

bezpośrednio do dokonania czynu zabronionego, co jednak nie nastąpiło, mamy do czynienia z usiłowaniem³⁰.

Art. 195 k.k. penalizuje zachowanie polegające na złośliwym przeszkadzaniu publicznemu wykonywaniu aktu religijnego kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej i przewiduje zagrożenie w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Tej samej karze podlega, kto złośliwie przeszkadza pogrzebowi, uroczystościom lub obrzędowi żałobnym.

Przepis ten ma na celu zapewnienie ochrony prawa do publicznego wykonywania kultu religijnego, a także ochronę czci zmarłych oraz uczuć uczestników uroczystości i obrzędów pogrzebowych. Chodzi zatem o zapewnienie wolności do publicznego wykonywania kultu religijnego, tzn. uzewnętrznienia swojej wiary, poprzez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, modlitwę, praktykowanie i nauczanie, a także ochronę doniosłości obrzędu pogrzebowego, bez względu na jego charakter. Działanie sprawcy polega w tym przypadku na zakłócaniu powagi, nastroju skupienia, bądź na utrudnianiu lub uniemożliwianiu wykonywania czynności religijnej, zakłócaniu jej przebiegu lub udziału w nich. W przepisie wymaga się jednak, aby to działanie miało szczególną motywację sprawcy, tzn. charakter złośliwy. Oznacza on dokuczenie pokrzywdzonym, okazanie pogardy i lekceważenie dla wykonywanego aktu religijnego, cechuje się nieustępliwością i natarczywością³¹. To samo odnosi się do zakłócania wykonania obrzędu pochówku zmarłego.

Określone przez przepis art. 195 k.k. znamię „złośliwości” budzi największe wątpliwości interpretacyjne, a jednocześnie stanowi olbrzymią trudność dowodową w procesie karnym.

Owa „złośliwość” to szczególna motywacja sprawcy, która, jak słusznie zwraca się uwagę w doktrynie, przejawiać się może w chęci dokuczenia uczestnikom aktu czy pogrzebu, upokorzenia ich, uprzykrzenia, obrażenia, znieważenia bądź wystawienia na pośmiewisko. Może wynikać z chęci profanacji lub odwrócenia uwagi od aktu religijnego, z pobudki zamanifestowania, iż w odczuciu sprawcy religia, której aktowi przeszkadza, jest sprzeczna z jego systemem wartości, nie szanuje jej i pogardza jej obrzędami³².

Zresztą, wypada zadać pytanie, czy w świetle przytoczonych tu uregulowań konstytucyjnych brak „złośliwej” motywacji sprawcy usprawiedliwia przeszkadzanie podczas publicznego wykonywania aktu religijnego? Inne przyczyny zachowania sprawców mogą być równie naganne, ale w obecnym stanie prawnym nie poniosą oni odpowiedzialności karnej, pomimo naruszenia gwarancji nieskrepowanego uzewnętrzniania swoich przekonań wyznaniowych. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, czy brak szczególnej motywacji sprawcy, który jednak działa umyślnie, może uchronić go przed poniesieniem odpowiedzialności karnej? Zdaje się *de lege ferenda*, że potrzeba pewnej interwencji legislacyjnej ustawodawcy, aby przepis ten swoją penalizacją objął także inne niż tylko złośliwe zachowania sprawców naruszających konstytucyjne wolności i prawa.

³⁰ J. Sobczak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2025, Legalis.

³¹ S. Hypś, w: *Kodeks...*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, op. cit., s. 1038.

³² J. Sobczak, w: *Kodeks...*, red. R. Stefański, op. cit.

Kolejno, zgodnie z brzmieniem art. 196 k.k., kto obraża uczucia religijne innych osób, znieważając publicznie przedmiot czci religijnej lub miejsce przeznaczone do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

„Uczucia religijne, ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Bezpośrednio powiązane są bowiem z wolnością sumienia i wyznania, stanowiąca wartość konstytucyjną”³³. Bez wątpienia dobrem chronionym przez przytoczony przepis są uczucia religijne osób wierzących, jako element emocjonalny, co jest wyrazem tolerancji światopoglądowej państwa zachowującego neutralność w sprawach religii i przekonań³⁴. Strona przedmiotowa czynu polega na publicznym znieważeniu przedmiotu czci religijnej lub miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych.

Przez pojęcie przedmiotu czci religijnej rozumie się przedmiot, który przez daną wspólnotę religijną, kościół lub związek wyznaniowy jest kultywowany, godny najwyższego szacunku i uwielbienia. Pojęcie „przedmiot czci religijnej” jest z reguły dookreślone w danym kontekście kulturowym w odniesieniu do religii powszechnie wyznawanych w danym miejscu i czasie. Należy jednak przywołać w tym miejscu słuszne stanowisko, że ta przejrzystość znaczeniowa pojęcia przedmiotu czci religijnej nie zawsze może dotyczyć takich religii czy kultów, które nie są w danym społeczeństwie rozpowszechnione. Może mieć to negatywny wpływ na zagwarantowanie każdemu ochrony wolności religijnych w aspekcie wolności od obrazy uczuć religijnych, w zależności do skali występowania danej religii w społeczeństwie, która przekłada się na świadomość społeczeństwa co do istnienia tych przedmiotów³⁵.

Miejscem przeznaczonym do publicznego wykonywania obrzędów religijnych są natomiast budynki lub tereny, które zostały przez daną wspólnotę religijną uznane za miejsca sprawowania kultu bądź aktów religijnych w obecności innych osób, jak np. kościoły, oraz miejsca, w których są one sprawowane okazjonalnie – za zgodą i po powiadomieniu stosownych władz. Miejscem „przeznaczonym do publicznego wykonywania obrzędów religijnych” nie jest zatem każde miejsce wybrane przez uczestników tego obrzędu w tym celu, ale musi ono być „przeznaczone” do tego, w formie stosownej decyzji władz publicznych³⁶.

Zachowanie sprawcy jest ukierunkowane na wywołanie u pokrzywdzonego tym przestępstwem odczucia obrazy jego uczuć religijnych, które są kształtowane treścią danej religii, czy też stosunkiem do przedmiotu, objętego przez daną religię konkretnym znaczeniem, przedmiotu kultu, godnego najwyższego szacunku. Poniżający lub obelżywy charakter określonych zachowań musi być oceniany obiektywnie, „z uwzględnieniem przekonań panujących w kręgu kulturowym, z którego

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 11.

³⁴ Ibidem; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2012 r., sygn. I KZP 12/12, OSP 2013, Nr 2, poz. 19.

³⁵ J. Sobczak, w: *Kodeks...*, red. R. Stefański, op. cit.

³⁶ Ibidem.

wywodzi się pokrzywdzony”³⁷. Zachowanie sprawcy może przybrać postać wypowiedzi słownej lub może być wyrażone za pomocą gestów, pisma czy obrazów. Możliwa jest także realizacja znamion tego przestępstwa przez zaniechanie.

Znamiona przestępstwa penalizowanego w art. 196 k.k. wypełnia jedynie takie znieważenie przedmiotu czci religijnej, które ma miejsce publicznie, co sprowadza się do tego, że znieważenie musi zostać dostrzeżone przez większą, bliżej nieokreśloną liczbę osób.

Podobnie jak art. 195 k.k., tak i art. 196 k.k. generuje duże problemy interpretacyjne. Wynikają one z problematyki określenia strony podmiotowej przestępstwa z uwagi na jego redakcję. Wynika to z użycia przez ustawodawcę w treści normy dwóch określeń – mogą być one traktowane jako równoznaczne znamiona czasownikowe strony wykonawczej: „znieważając”, „obraża”. Część przedstawicieli doktryny uważa, że występki ten można popełnić z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym³⁸. Inni z kolei ograniczają możliwość kwalifikacji zachowania sprawcy do realizacji znamion przedmiotowych wyłącznie z zamiarem bezpośrednim³⁹. Należy odnotować również stanowisko o charakterze pośrednim⁴⁰.

Jak trafnie podkreśla A. Marek, interpretacja tego przepisu nie jest sprawą prostą także z tego powodu, że trudno jest dokonać katerycznej oceny tego, co jest znieważające, a co stanowi jedynie przejaw korzystania z wolności słowa w przedmiocie dyskusji i krytyki symboli czy dogmatów będących przedmiotem kultu ich wyznawców, w ramach tzw. dopuszczalnej krytyki⁴¹. W tym miejscu wypada zacytować, że „wolności człowieka, czy to w postaci wolności wyrażania opinii, w tym również wolności artystycznej, czy to w postaci wolności religijnej, nie są nieograniczone, gdyż granice dla nich zawsze stanowią inne wolności. Nie można przy tym przyjąć, aby można było przyznać prymat wolności słowa czy też wolności wypowiedzi artystycznej nad prawem do poszanowania uczuć religijnych i odwrotnie”⁴².

³⁷ R. Paprzycki, *Prawnokarna analiza zjawiska satanizmu w Polsce*, Kraków 2002, s. 43. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 1993 r., sygn. III KRN 24/92, „Wokanda” 1993, nr 10, s. 8 i n.

³⁸ M. Filar, *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, „Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze” 1998, z. 18, Warszawa, s. 105; I. Zgoliński, *Komentarz do art. 196 k.k.*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska, LEX/el. 2023; S. Czepita, Ł. Pohl, *Strona podmiotowa przestępstwa obrazy uczuć religijnych i jego formalny charakter*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12, s. 72–82.

³⁹ J. Wojciechowska, w: *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom 1, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 901.

⁴⁰ W. Wróbel, w: *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom 2. *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Kraków 2006, s. 587.

⁴¹ A. Marek, *Kodeks...*, op. cit., s. 446–447.

⁴² Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. I C 279/12, LEX nr 1973724; por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2022 r. w sprawie *Rabczewska przeciwko Polsce*, skarga nr 8257/13.

NIEMIECKIE REGULACJE KONSTITUCYJNE

Celem dokonania analizy przepisów penalizujących czyny godzące w wolność wyznania w niemieckim prawie karnym, warto w pierwszej kolejności przywołać uregulowania konstytucyjne. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.⁴³ w kilku artykułach zagwarantowała wolność sumienia i wyznania.

I tak, na wstępie warto podkreślić wyartykułowany wprost zakaz dyskryminowania, a także uprzywilejowania ze względu na płeć, pochodzenie społeczne, rasę, język, kraj i pochodzenie narodowe, wyznanie, poglądy religijne i polityczne (art. 3 ust. 3 GG⁴⁴). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 GG⁴⁵ wolność wyznania, sumienia i swoboda przekonań religijnych i światopoglądowych są nienaruszalne oraz zapewnia się swobodę praktyk religijnych – o ile nie zostaną naruszone prawa innych osób, zasady moralności lub porządku konstytucyjnego (art. 2 GG). Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 33 ust. 3 GG⁴⁶, korzystanie z praw cywilnych i obywatelskich, dostęp do sprawowania urzędów publicznych oraz prawa uzyskane w trakcie pełnienia służby cywilnej są niezależne od wyznania; i nikt nie może być gorzej traktowany z powodu przynależności lub braku przynależności wyznaniowej bądź światopoglądowej. W art. 7 ust. 3 ustawy zasadniczej przewiduje się nauczanie religii w szkołach publicznych, obciążając państwo kosztami jego organizacji. Na straży konstytucyjnej zasady wolności sumienia i wyznania jako praw podstawowych jednostki stoi Federalny Trybunał Konstytucyjny, co zostało wyrażone w art. 93 ust. 1 pkt 4a⁴⁷.

W zakresie ochrony wolności wyznania polska i niemiecka ustawa zasadnicza przewidują tożsame rozwiązania. Z całą pewnością polska Konstytucja traktuje to zagadnienie bardziej szczegółowo, kompleksowo regulując rozwiązania dotyczące wolności wyznania w jednym przepisie, jednak ich zakres podmiotowy i przedmiotowy pozostają analogiczne.

⁴³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048), dalej: GG.

⁴⁴ Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

⁴⁵ 1. Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. 2. Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.

⁴⁶ Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.

⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über Verfassungsbeschwerden, die von jedem Mann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein.

NIEMIECKIE REGULACJE PRAWNOKARNE

W celu urzeczywistnienia ochrony wolności wyznania zagwarantowanej w konstytucji, niemiecki ustawodawca wprowadził stosowne unormowania w niemieckim Kodeksie karnym⁴⁸, w Rozdziale 11 zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko religii i wyznaniu”.

Art. 166 StGB⁴⁹ dotyczy obrazy przekonań, wspólnot religijnych i stowarzyszeń ideologicznych. Zgodnie z jego brzmieniem kto publicznie lub poprzez rozpowszechnianie treści znieważa treść przekonań religijnych lub światopoglądowych innych osób w sposób mogący zagrażać porządkowi publicznemu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 lub karze grzywny. Tej samej karze podlega również ten, kto publicznie lub poprzez rozpowszechnianie treści znieważa kościół krajowy lub inną wspólnotę religijną bądź stowarzyszenie światopoglądowe, jego instytucje lub obyczaj w sposób mogący zagrażać porządkowi publicznemu.

Przepis ten zawiera przesłankę znieważania przekonań religijnych lub innych ideologii, Kościoła bądź związku religijnego, a nawet obyczajów, o ile może to doprowadzić do zakłócenia porządku publicznego. W pewnym sensie pokrywa się on z art. 130 StGB⁵⁰, który ogólnie chroni spokój publiczny. Dobrem chronionym jest zatem w tym przypadku porządek publiczny, a nie wyznanie samo w sobie czy też uczucia religijne wyznawców⁵¹. Przestępstwo bluźnierstwa podlegać będzie penalizacji nie z powodu samego zaistnienia, lecz dopiero wtedy, gdy spotka się ze sprzeciwem społeczeństwa. Warunkiem koniecznym jest więc jego publiczny charakter. Z kolei sprawca czynu może zostać ukarany jedynie za spowodowanie swoim zachowaniem zakłócenia spokoju społecznego, a nie za sam fakt obrazy uczuć religijnych. Przepis § 166 StGB klasyfikuje się jako przestępstwo abstrakcyjnego narażenia dobra prawnego. Wystarczające będzie zatem, że zajdą uzasadnione obawy, iż porządek publiczny może zostać zakłócony. Według polskiej terminologii prawniczej określić je można jako przestępstwo formalne. W doktrynie niemieckiej podkreśla się, że przepis ten powinien stanowić obiektywny miernik wartości, wskazujący jasne i nieprzekraczalne granice, gdy dochodzi do sporów społecznych, szczególnie na tle religijnym czy ideologicznym⁵².

W kontekście powyższego, należy podkreślić, że ochrona gwarantowana przez art. 196 k.k. jest nieporównanie szersza do tej, o której mowa w art. 166 StGB.

⁴⁸ Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 (BGBl 1998, cz. I, s. 3322), dalej: StGB.

⁴⁹ § 166. 1. Wer öffentlich oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3) den Inhalt des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses anderer in einer Weise beschimpft, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. 2. Ebenso wird bestraft, wer öffentlich oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3) eine im Inland bestehende Kirche oder andere Religionsgesellschaft oder Weltanschauungsvereinigung, ihre Einrichtungen oder Gebräuche in einer Weise beschimpft, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören.

⁵⁰ § 130. 1. Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören...

⁵¹ B. Valerius, w: *Strafgesetzbuch. Kommentar*, red. B. von Heintschel-Heinegg, München 2010, s. 1110.

⁵² G. Czermak, E. Hilgendorf, *Religions- und Weltanschauungsrecht: Eine Einführung*, Berlin 2018, s. 278.

Zasadnicza różnica dotyczy dobra chronionego – w Polsce są to uczucia religijne, a w Niemczech – porządek publiczny. Interpretacja art. 196 k.k. nie pozwala bowiem na wskazanie porządku publicznego jako nawet pobocznego przedmiotu ochrony⁵³.

Art. 167 StGB⁵⁴ stanowi, że kto umyślnie i rażąco zakłóca nabożeństwo lub wykonywanie aktu religijnego kościoła lub innej wspólnoty wyznaniowej istniejącej w Niemczech, lub dopuszcza się znieważających zachowań w miejscu poświęconym kultowi takiej wspólnoty wyznaniowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech albo grzywnie. Obchody krajowego stowarzyszenia światopoglądowego są równoznaczne z nabożeństwem.

Przepis art. 167 StGB odpowiada w swej treści art. 195 § 1 k.k. Ma na celu zapewnienie ochrony prawa do wykonywania nabożeństwa, aktu religijnego, bądź obchodów stowarzyszenia światopoglądowego, zarejestrowanego w kraju, oraz penalizowanie zachowań godzących w wolność uzewnętrzniania swoich przekonań.

To samo odnosi się do zakłócania wykonania obrzędu pochówku zmarłego. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 167a StGB⁵⁵ karze pozbawienia wolności do lat trzech lub grzywnie podlega ten, kto umyślnie lub świadomie zakłóca pogrzeb. Z tym że w polskim prawie przeszkadzanie musi mieć charakter złośliwy, a więc polegać na świadomym obrażaniu, wyśmiewaniu czy lekceważeniu, w prawie niemieckim natomiast wystarczające jest działanie umyślne (sprawcy zależy na osiągnięciu celu działania, tj. na zakłóceniu obrzędu) lub świadome (sprawca przewiduje wystąpienie zakłócenia) sprawcy. Wynika z tego, że w Niemczech karane będzie zakłócanie obrzędu pochówku także wtedy, gdy celem sprawcy nie będzie chęć sprawienia dolegliwości, motywowana z reguły chęcią poniżenia, wyszydzenia, czy obrażenia uczuć osób uczestniczących w akcie religijnym.

Ostatni artykuł w rozdziale obejmującym przestępstwa przeciwko wolności wyznania przewiduje odpowiedzialność karną za zakłócanie spokoju zmarłych. Zgodnie z art. 168 ust. 1 i 2 StGB⁵⁶ kto będąc do tego nieuprawnionym, zabiera ciało lub części ciała zmarłej osoby, martwy płód, ich części lub prochy osoby zmarłej spod pieczy uprawnionego lub kto dopuszcza się znieważających zachowań względem nich, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 lub grzywnie. Tej samej karze podlega również ten, kto niszczy lub uszkadza miejsce spoczynku,

⁵³ J. Kulesza, *Kryminalizacja obrazy uczuć religijnych. Glosa do wyroku TK z dnia 6 października 2015 r., SK 54/13, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 9, s. 136–142.*

⁵⁴ § 167. 1. Wer (1.) den Gottesdienst oder eine gottesdienstliche Handlung einer im Inland bestehenden Kirche oder anderen Religionsgesellschaft absichtlich und in grober Weise stört oder (2.) an einem Ort, der dem Gottesdienst einer solchen Religionsgesellschaft gewidmet ist, beschimpfenden Unfug verübt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. 2. Dem Gottesdienst stehen entsprechende Feiern einer im Inland bestehenden Weltanschauungsvereinigung gleich.

⁵⁵ § 167a. Wer eine Bestattungsfeier absichtlich oder wissentlich stört, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

⁵⁶ § 168. 1. Wer unbefugt aus dem Gewahrsam des Berechtigten den Körper oder Teile des Körpers eines verstorbenen Menschen, eine tote Leibesfrucht, Teile einer solchen oder die Asche eines verstorbenen Menschen wegnimmt oder wer daran beschimpfenden Unfug verübt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. 2. Ebenso wird bestraft, wer eine Aufbahrungsstätte, Beisetzungsstätte oder öffentliche Totengedenkstätte zerstört oder beschädigt oder wer dort beschimpfenden Unfug verübt. 3. Der Versuch ist strafbar.

miejsce pochówku lub publiczne miejsce pamięci zmarłych lub kto dopuści się tam znieważających zachowań.

Norma ta chroni przede wszystkim poczucie szacunku i taktu wobec bliskich osób zmarłych. Niewątpliwie, częścią tej ochrony jest również godność osoby zmarłej⁵⁷.

Przepis ten odpowiada polskiej regulacji art. 262 k.k. Zgodnie z jego treścią kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 1). Kto ograbia zwłoki, grób lub inne miejsce spoczynku zmarłego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (§ 2). W polskim Kodeksie karnym przepis ten jednak znalazł się wśród przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu.

PODSUMOWANIE

Celem tego artykułu nie była komentatorska analiza przepisów karnych obowiązujących w Polsce czy Niemczech, z uwzględnieniem możliwie najszerszego zapatrzywania na nie przez doktrynę i judykaturę zawierająca próbę zbadania wszelkich wątpliwości interpretacyjnych. Dążeniem autorki było prawnoporównawcze ukazanie ustrojowych i ustawowych aspektów karnomaterialnej ochrony wyznania w tych dwóch porządkach prawnych.

Warto zaznaczyć, że prawnokarna ochrona wolności wyznania podlega ochronie w aktach prawa międzynarodowego, w tym Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w postanowieniach większości konstytucji obowiązujących w Europie. Na władzach krajowych ciąży obowiązek zapewnienia pokojowej koegzystencji różnych wyznań i religii, czemu przepisy takie służą. W tym kontekście, pierwszą konkluzją jest fakt, że przestępstwa przeciwko wolności wyznania, choć o odmiennym rodzaju znamion, są w Polsce i Niemczech ścigane z urzędu i muszą być popełnione w sposób umyślny. Są to także przestępstwa powszechne.

Ważna norma dotycząca obrazy uczuć religijnych przedstawia całkowicie odmienny przedmiot dobra chronionego prawem. Podczas gdy polski ustawodawca znamionuje te przestępstwa w odniesieniu do naruszenia wolności i praw wyznawców religii, a nawet ich uczuć, to w systemie niemieckim ochrona zagwarantowania została pokojowi publicznemu. Tzn. przestępstwa stanowią takie zachowania sprawców, które zagrażają porządkowi publicznemu. Oczywiście, celem każdego prawodawcy powinno być zabezpieczenie pewnego ładu religijnego w państwie, co w społeczeństwach pluralistycznych pod względem religii i wyznań jest równie potrzebne, jak w państwach jednorodnych konfesyjnie, to mimo wszystko jednak to ochrona wolności religii, sumienia czy wyznania, powinna być w tym wypadku dobrem pierwszoplanowym.

Porównując przepisy dotyczące przeszkadzaniu w wykonywaniu aktów religijnych, trzeba zauważyć, że polski ustawodawca penalizuje wyłącznie zachowania sprawców o szczególnej motywacji, tj. złośliwości, która miałaby polegać na chęci dokuczenia czy ośmieszenia, bez innych powodów przemawiających za takim

⁵⁷ M. Heuchemer, w: *Strafgesetzbuch...*, op. cit., s. 1119.

zachowaniem. To z pewnością stanowi trudność dowodową w procesach karnych, a jednocześnie wyklucza ukaranie sprawców działających z innych, równie nagan-nych, pobudek. Ponadto, chodzi wyłącznie o publiczne akty religijne. Niemiecki usta-wodawca natomiast wymaga, aby zakłócenia aktów religijnych były rażące, tj. dające się łatwo stwierdzić, niewatpliwe i odpowiednio duże. Nie każde naruszenie zatem będzie penalizowane. Nadto, dla karalności nagan-nych zachowań w miejscach kultu wymaga się ich charakteru znieważającego, tj. obraźliwego i poniżającego.

Jeśli chodzi z kolei o uroczystości pogrzebowe, to niemiecki ustawodawca łągo-dzi znamiona i wymaga od sprawcy zachowania umyślnego i świadomego, podczas gdy polski ustawodawca – zapewniając tym samym słabszą ochronę – dla tego typu dóbr, znowu wymaga, aby wypełnione było znamie złośliwości.

Przestępstwo zabezpieczenia zwłok w obu porządkach prawnych jest podob-nie unormowane. W obydwu wypadkach ustawodawcy oparli się na przesłance znieważenia. W Niemczech przepis ten znalazł się jednak w rozdziale dotyczącym czynów popełnionych przeciwko wolności religijnej i światopoglądowej, podczas gdy polski ustawodawca uznaje taki czyn za popełniony przeciwko porządkowi publicznemu, a przedmiotem ochrony czyni szacunek i cześć dla zmarłych. Tym samym, mogłoby się wydawać, że znaczenie tych dóbr wykracza poza wyznanie czy religię i zostało zgeneralizowane, tzn. nadano mu szerszy charakter. W takim rozumieniu bowiem czyny te miałyby godzić w zasady współżycia społecznego. Warto jednak podkreślić, co przeczy powyższej tezie, że już sam ustawodawca zwraca uwagę⁵⁸, iż w rozdziale XXXII k.k. znalazły się przestępstwa, które trudno przyporządkować ze względu na przedmiot ochrony do innych rozdziałów.

Analiza rozwiązań przyjętych w wybranych krajowych systemach prawa kar-nego prowadzi do wniosku, że ani ustawodawca polski, ani niemiecki nie uniknęli rozwiązań, które mogą nastroczać trudności w ukaraniu sprawców czynów godzą-cych w wolność religijną czy wolność wyznania. Niemniej nie wydaje się, by ich unormowania były aż tak niejednoznaczne, żeby uniemożliwiać stwierdzenie, czy w określonej sytuacji doszło do naruszenia prawa, czy też nie. Mimo to, trudności interpretacyjne sprawiają, że nie sposób przewidzieć, czy sądy w zbliżonych sta-nach faktycznych będą dopatrywały się przestępstwa. Bowiem to złożoność i różno-rodność zjawisk religijnych oraz zmiany społeczno-kulturowe stanowią największy problem. Zdaje się zatem, że źródeł wciąż powracających publicznych dyskusji na temat rozumienia granic wolności religijnej należy upatrywać nie tyle w „nieprecy-zyjnych” przepisach, co w sferze światopoglądowej. Abstrahując od powyższego, zawsze należy postulować w obu systemach takie zmiany, by przyjąć rozwiązania o najwyższym standardzie ochrony wolności wyznania.

⁵⁸ *Kodeks karny – uzasadnienie*, Warszawa 1997, s. 202.

BIBLIOGRAFIA

- Czepita S., Pohl Ł., *Strona podmiotowa przestępstwa obrazy uczuć religijnych i jego formalny charakter*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12.
- Czermak G., Hilgendorf E., *Religions- und Weltanschauungsrecht: Eine Einführung*, Berlin 2018.
- Filar M., *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania, Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze*, z. 18, Warszawa 1998.
- Kacka K., *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare” 2013, nr 34.
- Kłaczyńska N., *Dyskryminacja religijna a prawno-karna ochrona wolności sumienia i wyznania*, Wrocław 2005.
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom 1, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010.
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom 2. Komentarz do art. 117–277 k.k., red. A. Zoll, Kraków 2006.
- Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do art. 117–221, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023.
- Kodeks karny. Komentarz, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019.
- Kodeks karny. Komentarz, red. R. Stefański, Warszawa 2025.
- Kodeks karny. Komentarz, red. V. Konarska-Wrzošek, A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska, LEX/el. 2023.
- Konstytucja RP, T. I. Komentarz do art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Król K., *Granice wolności artystycznej – zarys problematyki*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 4/1.
- Kulesza J., *Kryminalizacja obrazy uczuć religijnych. Glosa do wyroku TK z dnia 6 października 2015 r.*, SK 54/13, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 9.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Paprzycki R., *Prawno-karna analiza zjawiska satanizmu w Polsce*, Kraków 2002.
- Rozner M., *Prawo do wolności religijnej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2002, nr 5.
- Strafgesetzbuch. Kommentar, B. von Heintschel-Heinegg, München 2010.
- Szymanek J., *Konstytucjonalizacja prawa do wolności myśli, sumienia, religii i przekonań*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, nr 10.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2017.

Cytuj jako:

Bachurska B., *Prawnoporównawcze aspekty penalizacji czynów godzących w wolność wyznania w polskim i niemieckim prawie karnym*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 32–47. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.34/b.bachurska

POJĘCIA „SKUTECZNY ŚRODEK NAPRAWCZY” ORAZ „SKUTECZNY ŚRODEK ODWOŁAWCZY” W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE POZYSKIWANIA DOWODÓW W POSTĘPOWANIU KARNYM

MAŁGORZATA WĄSEK-WIADEREK*

SŁAWOMIR STEINBORN**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.35/m.wasek-wiaderek/s.steinborn

STRESZCZENIE

Artykuł zawiera analizę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego „skutecznych środków odwoławczych” na gruncie art. 14 dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego (END) oraz „skutecznych środków naprawczych” przewidzianych w dyrektywach unijnych regulujących uprawnienia oskarżonego w postępowaniu karnym. Analiza tego orzecznictwa prowadzi do wniosku, że TS ustanowił bardziej konkretny i wyższy standard ochrony za pomocą skutecznych środków odwoławczych w pierwszym z wymienionych obszarów, dokonując wykładni art. 14 dyrektywy w sprawie END. Z kolei orzecznictwo dotyczące „skutecznych środków naprawczych” zawartych w dyrektywach regulujących uprawnienia oskarżonych bazuje na ogólnym założeniu, że prawo unijne nie obejmuje swym zakresem kwestii dopuszczalności dowodów, co powoduje, że niekiedy można je uznać wręcz za niespójne ze standardem ustanowionym w tym zakresie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W tekście stawiamy także tezę, że prawo do środka odwoławczego/naprawczego nie oznacza obowiązku stworzenia odrębnej drogi prawnej w postaci „zażalenia” czy „skargi” w krajowym porządku prawnym.

* dr hab. prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski (Polska), e-mail: malgorzata.wasek-wiaderek@kul.pl, ORCID: 0000-0001-9761-3177

** dr hab., prof. UG, Uniwersytet Gdański (Polska), e-mail: slawomir.steinborn@ug.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8381-7814



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

Słowa kluczowe: Trybunał Sprawiedliwości, dyrektywy unijne, dopuszczalność dowodów w procesie karnym, skuteczny środek odwoławczy, skuteczny środek naprawczy

THE NOTION OF ‘EFFECTIVE REMEDY’ AND ‘EFFECTIVE LEGAL REMEDY’ IN EU LAW CONCERNING THE GATHERING OF EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

ABSTRACT

The article analyses the case law of the Court of Justice of the European Union concerning ‘effective legal remedies’ under Article 14 of the Directive on the European Investigation Order (EIO) and ‘effective remedies’ provided for in EU directives regulating the rights of defendants in criminal proceedings. An analysis of this case law leads to the conclusion that the CJEU has established a more specific and higher standard of protection through effective remedies in the first of the aforementioned areas when interpreting Article 14 of the EIO Directive. By contrast, the case law on ‘effective remedies’ provided for in directives regulating the rights of defendants is based on the general assumption that EU law does not govern the admissibility of evidence, which means that it may sometimes be regarded as inconsistent with the standard established in this area by the European Court of Human Rights. The article also argues that the right to an effective remedy does not imply an obligation to create a separate legal measure in the form of a ‘complaint’ or ‘appeal’ within the national legal system.

Keywords: Court of Justice, EU directives, admissibility of evidence in criminal proceedings, effective remedy, effective redress

WSTĘP

Prawo Unii Europejskiej oddziałuje na postępowanie karne państw członkowskich dwutorowo. Chronologicznie pierwsze oddziaływanie odbywało się, i nadal się odbywa, na skutek wdrażania do krajowych porządków prawnych kolejnych unijnych aktów prawnych (uprzednio decyzji ramowych, obecnie – dyrektyw) regulujących instrumenty wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych. W obrębie pozyskiwania dowodów dla postępowania karnego z innego państwa członkowskiego istotną rolę odgrywa dyrektywa w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego¹. Pomimo że instrument ten dotyczy wąskiej problematyki pozyskiwania dowodów z innego państwa członkowskiego, to proces jego implementacji może wywierać istotny wpływ na ogólne przepisy proceduralne państw członkowskich. Szczególną rolę odgrywa tu orzecznictwo, w którym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonuje wykładni postanowień unijnych aktów prawnych, nadając im treść normatywną często autonomiczną w stosunku do zastanej w danym porządku prawnym. Aktywność orzecznicza TS dotyczy także tego, jakie środki odwoławcze powinna mieć do dyspozycji osoba, wobec której ma być wykorzystany dowód

¹ Dyrektywa PE i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych, Dz. Urz. UE L 130 z 1.05.2014 r., s. 1–36; dalej: dyrektywa w sprawie END.

pozyskany na skutek zastosowania END, a także osoba, której prawa mogą być naruszone na skutek przeprowadzenia czynności dowodowej. Na gruncie tego orzecznictwa ważne jest pytanie, czy skuteczność „środka odwoławczego”, jaki powinien być zagwarantowany w sytuacji pozyskania dowodu z naruszeniem prawa, wymaga eliminacji takiego dowodu z postępowania karnego, czy też za wystarczające należy uznać inne rodzaje procesowych reakcji na taką okoliczność.

Inaczej, bo wprost, oddziałują na krajowe postępowania karne unijne akty prawne mające na celu zbliżenie ustawodawstw w celu ułatwienia realizacji wzajemnego uznawania orzeczeń. Ich prawidłowe wdrożenie powinno skutkować wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego takiego standardu uprawnień oskarżonego czy pokrzywdzonego, jakie przewidziano w dyrektywie unijnej. Wszystkie dyrektywy unijne regulujące uprawnienia oskarżonych w postępowaniu karnym zawierają postanowienia dotyczące „skutecznych środków naprawczych”, chociaż o różnym stopniu ogólności. Pojęcie „skuteczny środek naprawczy” używane w tych dyrektywach, w kontekście ogólnego prawa do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych było już przedmiotem wykładni TS na skutek kilku pytań prejudycjalnych.

Celem tego artykułu jest analiza orzecznictwa TS dotyczącego skutecznych środków naprawczych/odwoławczych w obu wymienionych obszarach (tj. wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych oraz na gruncie dyrektyw regulujących uprawnienia oskarżonego w postępowaniu karnym), jakie oskarżony powinien mieć do dyspozycji w związku z procesem gromadzenia dowodów. Stawiamy hipotezę, że orzecznictwo to nie jest jednolite, a Trybunał Sprawiedliwości ustanowił bardziej konkretny i wyższy standard ochrony za pomocą skutecznych środków odwoławczych w pierwszym z wymienionych obszarów. Z kolei orzecznictwo dotyczące „skutecznych środków naprawczych” zawartych w dyrektywach regulujących uprawnienia oskarżonych bazuje na ogólnym założeniu, że prawo unijne nie obejmuje swym zakresem kwestii dopuszczalności dowodów, co powoduje, że niekiedy można je uznać wręcz za niespójne ze standardem ustanowionym w tym zakresie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

PRAWO DO SKUTECZNEGO ŚRODKA ODWOŁAWCZEGO W RAMACH PROCEDURY END

Żaden obowiązujący akt prawny Unii Europejskiej nie reguluje kwestii dopuszczalności dowodów pozyskanych w innym państwie członkowskim². Częściowo i w wąskim zakresie postępowań prowadzonych przez Prokuraturę Europejską do tej kwestii

² Trwają jednak prace koncepcyjne w tym zakresie. Por. K. Ligeti, B. Garamvölgyi, A. Ondrejová, M. von Galen *Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU*, „Eu crim” 2020, nr 3, s. 201–208; por. także opracowanie wydane przez European Law Institute w 2023 r. w ramach projektu prowadzonego pod kierunkiem L. Bachmaier Winter i F. Salimi, *ELI Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Mutual Admissibility of Evidence and Electronic Evidence in Criminal Proceedings. Draft Legislative Proposal of the European Law Institute*, projekt dyrektywy: <https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/eli-publishes-a-legislative-proposal-on-mutual-admissibility-of-evidence-and-electronic-evidence-in/> (dostęp: 27.09.2025).

odnosi się motyw 80 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej³, który stanowi, że:

dowody przedstawione przez Prokuraturę Europejską przed sądem nie powinny zostać niedopuszczone wyłącznie ze względu na to, że zebrano je w innym państwie członkowskim lub zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, pod warunkiem że sąd rozpoznający sprawę uzna, iż dopuszczenie tych dowodów nie narusza zasady rzetelności postępowania ani przysługującego podejrzanemu lub oskarżonemu prawa do obrony zgodnie z Kartą.

Kwestii niedopuszczalności dowodów jako skutku ich pozyskania z naruszeniem prawa nie reguluje też dyrektywa w sprawie END w odniesieniu do dowodów pozyskanych na skutek wykonania europejskiego nakazu dochodzeniowego⁴. Co jednak istotne, zawiera ogólny przepis dotyczący środków odwoławczych. Przepis art. 14 dyrektywy w interesującym nas zakresie stanowi:

1. Państwa członkowskie zapewniają, by w odniesieniu do czynności dochodzeniowych wskazanych w END przysługiwały środki odwoławcze równoważne środkom, które przysługiwałyby w podobnej sprawie krajowej.
 2. Merytoryczne podstawy wydania END można kwestionować wyłącznie w drodze zarzutu w państwie wydającym, bez uszczerbku dla gwarancji dotyczących praw podstawowych w państwie wykonującym.
- [...]
7. Państwo wydające uwzględnia skuteczne zakwestionowanie na drodze prawnej uznania lub wykonania END zgodnie z prawem krajowym. Bez uszczerbku dla krajowych przepisów proceduralnych, państwa członkowskie zapewniają, by w postępowaniu karnym w państwie wydającym przy ocenie materiału dowodowego uzyskanego za pomocą END przestrzegane było prawo do obrony i do rzetelnego postępowania.

Pomimo ogólności zacytowanego przepisu, zawiera on ważne odesłanie do obowiązku „przestrzegania prawa do obrony i do rzetelnego postępowania”, nie precyzując jednak, czy naruszenie tego obowiązku powinno skutkować niedopuszczalnością dowodu pozyskanego w ramach wykonania europejskiego nakazu dochodzeniowego. Podobne odesłanie do ogólnego standardu rzetelności postępowania przy formułowaniu prawa do środka odwoławczego znajdziemy także w innych dyrektywach unijnych, o czym szerzej w dalszej części rozważań.

W przypadku współpracy opartej na mechanizmie wzajemnego uznawania orzeczeń mamy do czynienia z dokonywaniem czynności procesowych w dwóch lub więcej państwach, co bez wątpienia dodatkowo komplikuje właściwe ukształtowanie regulacji procesowych nakierowanych na zapewnienie jednostce odpowiedniego środka odwoławczego (naprawczego). Szczególnie widoczne jest to w przypadku transgranicznego gromadzenia dowodów, kiedy postępowanie karne prowadzone jest w jednym państwie członkowskim, a część czynności dowodowych

³ Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017 r., s. 1 i n.

⁴ Zob. szerzej S. Steinborn, D. Świeczkowski, *Verification in the Issuing State of Evidence Obtained on the Basis of the European Investigation Order*, „Review of European and Comparative Law” 2023, nr 3, s. 172 i n.

dokonywana jest w innym państwie lub państwach członkowskich. Skale trudności obrazuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące europejskiego nakazu dochodzeniowego.

W wyroku wydanym w sprawie *Gavanozov II*⁵ Trybunał Sprawiedliwości analizował, czy w państwie członkowskim wydającym END należy zapewnić środek odwoławczy od wydania END dotyczącego przeszukania i przesłuchania w drodze wideokonferencji. Trybunał dostrzegł, że dyrektywa w sprawie END wymaga jedynie, aby przeciwko END zapewnione zostały środki równoważne środkom dostępnym w analogicznej sprawie krajowej, a więc dotyczące danej czynności dochodzeniowej. Niezależnie jednak od tego, na państwach członkowskich ciąży obowiązek zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego przewidzianego w art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych UE. W sytuacji zatem, gdy określona czynność dochodzeniowa ingeruje w sferę praw i wolności gwarantowanych prawem Unii, należy zapewnić odpowiedni środek odwoławczy. Trybunał nie przeprowadził szerszej analizy, jakie cechy powinien ten środek spełniać. Odwołując się jednak do art. 47 Karty, Trybunał wskazał dwie cechy takiego środka odwoławczego. Po pierwsze, powinien on umożliwiać kwestionowanie prawidłowości (franc. *régularité*; ang. *lawfulness*) i niezbędności czynności dochodzeniowych. Po drugie, środek powinien umożliwiać żądanie odpowiedniego zadośćuczynienia (franc. *redressement*; ang. *redress*⁶), jeśli czynności te zarządzono lub wykonano niezgodnie z prawem. Jednocześnie Trybunał dodał, że obowiązek określenia niezbędnych środków odwoławczych w tym względzie ciąży na państwach członkowskich w ich wewnętrznym porządku prawnym⁷. Z uwagi na wynikającą z art. 14 ust. 2 dyrektywy o END regułę, że materialnoprawne podstawy wydania END mogą być kwestionowane wyłącznie za pomocą środka wnoszonego w wydającym nakaz państwie członkowskim, Trybunał uznał, że środek powinien umożliwiać kwestionowanie konieczności i prawidłowości END co najmniej w odniesieniu do materialnoprawnych podstaw jego wydania⁸. Co istotne, Trybunał zdaje się traktować prawo do skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 Karty, jako warunek stosowania mechanizmów opartych na zasadzie wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi⁹.

Jak wynika z powyższego, że Trybunał nie formułuje szczegółowych wymagań co do środka odwoławczego, jaki powinien zostać zapewniony w przypadku

⁵ Wyrok TS z dnia 11 listopada 2021 r., C-852/19, ECLI:EU:C:2021:902. Zob. też S. Steinborn, *Środek odwoławczy od wydania europejskiego nakazu dochodzeniowego dotyczącego wideokonferencji. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2021 r., C-852/19, Postępowanie karne przeciwko Ivanowi Gavanozowowi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 2, s. 135–145.

⁶ W polskiej wersji językowej wyroku C-852/19 użyto słowa „zmiana”, podczas gdy w wersji angielskiej słowa „redress”.

⁷ Pkt 33 wyroku w sprawie C-852/19. Szerzej o koncepcji skutecznego środka prawnego na gruncie art. 47 Karty: S. Steinborn, *The Concept of an Effective Remedy Under Article 47 of the Charter in Context of the European Investigation Order*, „European Criminal Law Review” 2024, vol. 14, nr 2, s. 135–147. O genezie i rozumieniu pojęcia „skuteczny środek odwoławczy” por. P. Wiliński, *Introducing effective remedies*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023, s. 13–29.

⁸ Pkt. 41 i 49 wyroku w sprawie C-852/19.

⁹ Pkt 56 wyroku w sprawie C-825/19.

wydania END dotyczącego czynności dochodzeniowej w innym państwie członkowskim. Wydaje się, że Trybunał główny nacisk stawia natomiast na efektywność tego środka. Skoro ma on umożliwiać kwestionowanie prawidłowości czynności, to należy zakładać, że powinien dawać osobie uprawnionej możliwość przedstawienia argumentacji kwestionującej nie tylko zgodność czynności z prawem, ale również i odpowiednią jej podstawę faktyczną.

Skoro środek odwoławczy ma zostać zapewniony jako gwarancja wynikająca z art. 47 Karty, należy przyjąć, że powinien on przysługiwać każdej jednostce, w której sferę praw i wolności ingeruje dana czynność dochodzeniowa. Kręgu osób uprawnionych nie należy zatem ograniczać wyłącznie do podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym. Czynności dochodzeniowe mogą bowiem wkraczać w sferę praw i wolności innych osób – i w takiej sytuacji osoby te powinny mieć możliwość skorzystania z takiego środka¹⁰. Wydaje się, że z art. 47 Karty nie wynika natomiast obowiązek zapewnienia środka podejrzanemu i oskarżonemu w każdym przypadku. Jeśli bowiem dana czynność dochodzeniowa nie ingeruje bezpośrednio w sferę praw i wolności podejrzanego, z samego przepisu art. 47 Karty nie wynika konieczność zapewnienia mu takiego środka. Co istotne, w sprawie *Gavanozov II* TS nie wypowiadał się co do tego, czy warunkiem skuteczności środka odwoławczego jest konieczność uznania za niedopuszczalny dowodu pozyskanego z naruszeniem prawa.

Kwestia ta pojawiła się po raz pierwszy w wyroku w sprawie *EncroChat*¹¹. Jednym z analizowanych w nim zagadnień była dopuszczalność pozyskania na podstawie END wydanego przez prokuratora materiału dowodowego, który pozostaje już w dyspozycji właściwych organów państwa wykonującego END. Kwestia zapewnienia odpowiedniego środka odwoławczego pojawiła się tutaj w kontekście gwarancji, jakie powinny zostać zapewnione w państwie wydającym END. Trybunał zasadniczo uznał, że organ wydający END nie jest uprawniony do weryfikowania prawidłowości postępowania, w ramach którego w państwie wykonującym END pozyskano określone dowody¹². Z dalszego wywodu wynika jednak, że weryfikacja ta może jednak nastąpić pośrednio poprzez badanie proporcjonalności i niezbędności wydania END wskutek wniesienia środka odwoławczego zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy o END, bowiem przepis ten nakłada obowiązek zapewnienia w państwie wydającym równoważnych środków odwoławczych jak w sprawie krajowej¹³. Trybunał wprawdzie w tym miejscu odniósł się do przekazania materiału dowodowego, które miałyby być nieproporcjonalne do celów postępowania karnego w państwie wydania END, jednak nie sposób oceniać proporcjonalności przekazania dowodów bez bliższej oceny trybu, w jakim zostały one uzyskane. Następnie jednak Trybunał odwołał się do art. 14 ust. 7 dyrektywy o END i zwrócił uwagę, że niemożność skutecznego ustosunkowania się przez stronę do dowodu, który mógłby mieć decydujący wpływ na ocenę okoliczności faktycznych, powinno skutkować wykluczeniem takiego dowodu z uwagi na grożące naruszenie prawa do

¹⁰ Por. pkt 46 wyroku w sprawie C-852/19.

¹¹ Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 2024 r., C-670/22, ECLI:EU:C:2024:372.

¹² Pkt 100 wyroku w sprawie C-670/22.

¹³ Pkt. 102–103 wyroku w sprawie C-670/22.

rzetelnego procesu¹⁴. Trybunał wprawdzie podkreśla, że kwestia dopuszczalności i oceny dowodów w postępowaniu karnym należy do prawa krajowego, jednak z art. 14 ust. 7 dyrektywy o END wyprowadza pewien wyjątek od tej reguły, wprost nakazując eliminację dowodu z uwagi na wymogi prawa do obrony i do rzetelnego postępowania¹⁵.

Stanowisku Trybunału brak wprawdzie pożądanej w tego rodzaju sytuacjach precyzji, niemniej wydaje się, że można z niego wyprowadzić w miarę klarowne wnioski. W pkt. 105 wyroku *EncroChat* Trybunał stwierdza: „jeżeli sąd uzna, że strona nie jest w stanie skutecznie ustosunkować się do dowodu, który mógłby mieć decydujący wpływ na ocenę okoliczności faktycznych, sąd ten stwierdza naruszenie prawa do rzetelnego procesu i wyklucza ten dowód w celu uniknięcia takiego naruszenia”. Na pierwszy rzut oka można byłoby tę wypowiedź rozumieć w ten sposób, że sankcja eliminacji dowodu powinna mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy strona nie ma możliwości zakwestionowania dowodu, a dowód ten ma istotne znaczenie w sprawie¹⁶. Ograniczenie możliwości eliminacji dowodu jedynie do tej sytuacji byłoby jednak całkowicie niezrozumiałe.

Stanowisko Trybunału wyrażone w sprawie *EncroChat* wskazuje, że Trybunał traktuje mechanizm eliminacji dowodu jako swoistą sankcję wymuszającą zapewnienie w postępowaniu karnym odpowiedniej możliwości zakwestionowania dowodu uzyskanego na podstawie zasady wzajemnego uznawania. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku przekazania materiału dowodowego na podstawie END najczęściej nie będzie wobec END służyć środek odwoławczy, skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy o END istnieje obowiązek zapewnienia środka równoważnego względem analogicznej sprawy krajowej. W krajowych systemach procesowych samo przekazanie dowodów z jednego postępowania karnego do drugiego najczęściej nie stanowi czynności, od której służy środek odwoławczy lub formalna skarga. Co więcej, nie jest to czynność sama w sobie ingerująca w sferę praw i wolności jednostki, a zatem nie ma podstaw, aby obowiązek zapewnienia takiego środka można było wyprowadzić z art. 47 Karty. W konsekwencji Trybunał sięga po mechanizm weryfikacji dowodów na etapie postępowania co do meritum w państwie wydania END.

Państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia osobie, przeciwko której postępowanie karne się toczy, prawa do obrony i do rzetelnego postępowania.

¹⁴ Pkt. 105 i 130 wyroku w sprawie C-670/22.

¹⁵ W wyroku TS nie użyto słowa „niedopuszczalność” dowodu, posługując się pojęciem „odrzuć” lub „wykluczyć” dowodu. W niemieckiej wersji wyroku jest z kolei mowa o „zignorowaniu” dowodu („unberücksichtigt zu lassen”), podobnie jak w wersji angielskiej („courts are required to disregard”). Należy zatem przyjąć, że TS miał na myśli uznanie dowodu za niedopuszczalny, bowiem w orzecznictwie odróżniana jest kwestia niedopuszczalności dowodu oraz oceny wartości danego dowodu. Por. m.in.: wyrok TS z dnia 2 marca 2021 r., *Postępowanie karne przeciwko H.K.*, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, pkt. 43–44.

¹⁶ W piśmiennictwie z tego orzeczenia TS wywodzi się dwa warunki dopuszczalności dowodów pozyskanych z *EncroChat*: 1) obrona musi mieć zapewnioną możliwość skutecznego ustosunkowania się do takiego dowodu; 2) dowód ten nie może mieć istotnego (przesądzającego) wpływu na ustalenia faktyczne w sprawie. Por. V. Bajović, *Encrochat and Sky ecc Data as Evidence in Criminal Proceedings in Light of the CJEU Decision*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2025, vol. 33, nr 2, s. 255.

Jak można sądzić, z jednej strony wymogi te nakazują zapewnienie odpowiedniej możliwości kwestionowania dowodów, z drugiej – stanowią podstawowe kryterium, do którego należy sięgać przy ocenie dopuszczalności dowodu. Nie chodzi bowiem wyłącznie o formalne zapewnienie stronie możliwości zakwestionowania dowodu uzyskanego z innego państwa członkowskiego, lecz o możliwość, by się do niego „skutecznie ustosunkować”. Trybunał wymaga zatem zapewnienia w prawie krajowym skutecznego mechanizmu weryfikującego dowody uzyskane z innego państwa członkowskiego. Nie chodzi przy tym wprost o weryfikację trybu pozyskania tych dowodów w państwie wykonującym END, lecz o zbadanie, czy wykorzystanie tych dowodów w postępowaniu karnym w państwie wydającym END nie będzie skutkowało nierzetelnością postępowania. Oczywiście jest, że dokonanie tej oceny nie jest możliwe w całkowitym oderwaniu od tego, jak dany dowód został pozyskany w państwie wykonującym END.

Co istotne, Trybunał Sprawiedliwości kładzie nacisk na skuteczność mechanizmu, jaki powinien zostać przewidziany w prawie krajowym, a nie na konkretne rozwiązanie procesowe. Wydaje się zatem, że nie jest konieczne wprowadzenie określonego instrumentu procesowego, takiego jak choćby środek zaskarżenia lub sformalizowana skarga. Podniesienie zarzutów wobec dowodu uzyskanego w trybie END może odbyć się również w ramach zwykłego toku postępowania przed sądem. W tym aspekcie wydaje się, że standard wskazany w wyroku *EncroChat* koresponduje z cechami środka odwoławczego nakreślonymi w wyroku *Gavanozov II*, gdzie przecież Trybunał nie domagał się zapewnienia środka skutkującego kontrolą END dokonywaną *ex ante*. Wskazał bowiem wymóg zapewnienia możliwości zadośćuczynienia (ang. *redress*) w razie niezgodności czynności z prawem, przez co należy rozumieć również późniejsze usunięcie skutków naruszenia prawa, które miało miejsce przy dokonywaniu czynności dochodzeniowej. W tym sensie możliwość wywołania przez stronę weryfikacji dowodu, która może skutkować jego eliminacją, stanowi taki środek kontroli *ex post*. Co jednak istotne, dzięki niemu nadal możliwe będzie z reguły pełne usunięcie negatywnych konsekwencji pozyskania wadliwego dowodu dla rzetelności postępowania w państwie wydania END.

Podsumowując ten wątek, warto podkreślić, że wyrok w sprawie *EncroChat* nie jest pierwszym orzeczeniem, w którym Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się co do skutków pozyskania dowodu z naruszeniem gwarancji rzetelnego procesu. Jednak w tym orzeczeniu po raz pierwszy TS uczynił to na gruncie dyrektywy 2014/41, bowiem wcześniejsze wyroki wskazujące podobny skutek (czyli możliwość pominięcia dowodu lub informacji w procesie karnym)¹⁷ dotyczyły wykładni dyrektywy 2002/58/WE¹⁸.

¹⁷ Wyrok TS z dnia 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt. 226, 227; wyrok TS z dnia 2 marca 2021 r., *Postępowanie karne przeciwko H.K.*, C-746/18, pkt 44.

¹⁸ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. Urz. L 201 z 31.07.2002 r., s. 37–47), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz. Urz. L 337 z 18.12.2009 r., s. 11–36).

Ważne jest przy tym, że pomimo podkreślenia autonomiczności proceduralnej państw członkowskich w zakresie regulowania kwestii dopuszczalności dowodów i braku regulacji tego zagadnienia na poziomie unijnym¹⁹, TS w sprawie *EncroChat* jednoznacznie uznał, iż konieczność zabezpieczenia rzetelności postępowania i prawa do obrony może niekiedy wymagać pominięcia dowodu pozyskanego w ramach procedury END²⁰. TS nie nawiązał w tym względzie w żaden sposób do bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka co do dopuszczalności dowodów. Uczynił to natomiast Trybunał strasburski, rozpoznając skargi skierowane przeciwko Francji z powodu wykonania przez nią END dotyczących przekazania materiałów dowodowych pozyskanych z *EncroChat*. Trybunał strasburski nie miał wątpliwości, że środek odwoławczy dostępny dla skarżących we Francji jako państwie wykonania END, którego uruchomienie mogło doprowadzić do wykluczenia tych dowodów jako niedopuszczalnych, stanowił „skuteczny środek odwoławczy” w rozumieniu art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, toteż oddalił skargi jako niedopuszczalne z powodu niewyczerpania tego krajowego środka odwoławczego²¹.

PRAWO DO „SKUTECZNEGO ŚRODKA NAPRAWCZEGO” W „DYREKTYWACH OBROŃCZYCH”

Obecnie w prawie Unii Europejskiej uprawnienia szeroko rozumianego oskarżonego w postępowaniu karnym (które to pojęcie obejmuje także podejrzanego) reguluje sześć dyrektyw unijnych. Są to, wymieniane chronologicznie: dyrektywa w sprawie dostępu do tłumaczenia²²; dyrektywa o prawie do informacji w postępowaniu karnym²³; dyrektywa w sprawie dostępu do adwokata²⁴; dyrektywa w sprawie

¹⁹ Pkt. 128–129 wyroku w sprawie C-670/22.

²⁰ Pomimo tego część autorów krytycznie ocenia wyrok TS w tym zakresie. Por. w szczególności: A. Hoxhaj, *The CJEU Ruled that the EncroChat Data can be Admissible Evidence in the EU*, „European Journal of Risk Regulation” 2025, s. 9–12, https://www.researchgate.net/publication/395161249_The_CJEU_Ruled_that_the_EncroChat_Data_can_be_Admissible_Evidence_in_the_EU#fullTextFileContent (dostęp: 15.09.2025).

²¹ Decyzja ETPCz z dnia 24 września 2024 r., *A.L. i E. J. p. Francji*, skargi nr 44715/20 i 47930/21.

²² Dyrektywa PE i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym; Dz. Urz. UE L 280 z 26.10.2010 r., s. 1 i n.; dalej: dyrektywa w sprawie tłumaczeń.

²³ Dyrektywa PE i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym; Dz. Urz. UE L 142 z 1.06.2012 r., s. 1–10; dalej: dyrektywa informacyjna.

²⁴ Dyrektywa PE i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności; Dz. Urz. L 294 z 6.11.2013 r., s. 1–12; dalej: dyrektywa w sprawie dostępu do adwokata lub dyrektywa 2013/48.

domniemania niewinności²⁵; dyrektywa w sprawie oskarżonych – dzieci²⁶; dyrektywa w sprawie dostępu do pomocy prawnej z urzędu²⁷.

W każdym z tych aktów prawnych zamieszczono przepis lub przepisy regulujące prawo do tzw. środków naprawczych. W dyrektywie w sprawie tłumaczeń kwestię dostępu do środka naprawczego regulują odpowiednio: art. 2 ust. 5 – w odniesieniu do tłumaczenia ustnego oraz art. 3 ust. 5 – w zakresie dostępu do tłumaczenia pisemnego. Oba przepisy mają podobną treść i przewidują możliwość kwestionowania dwóch okoliczności: decyzji stwierdzającej brak podstaw dla zapewnienia tłumaczenia odpowiednio ustnego lub pisemnego oraz jakości tego tłumaczenia. W obu przepisach znalazło się jednak zastrzeżenie, że państwa członkowskie mają zapewnić dostęp do środków naprawczych „zgodnie z procedurami w prawie krajowym”, a w preambule do tego aktu prawnego wyjaśniono, iż „prawo to nie oznacza, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia odrębnego mechanizmu lub procedury skarg, za pomocą której można zakwestionować takie stwierdzenie [...]” (punkt 25 preambuły). W rezultacie należy przyjąć, że minimalną realizacją tego uprawnienia jest obowiązek organów procesowych prowadzących dany etap postępowania, sprawdzania i weryfikowania jakości tłumaczenia. W jedynym jak dotychczas orzeczeniu dotyczącym wykładni art. 2 ust. 5 tej dyrektywy TS przyjął, że nie jest dopuszczalne osądzenie osoby w trybie zaocznym, jeżeli ze względu na nieadekwatne tłumaczenie ustne nie została ona poinformowana o oskarżeniu w zrozumiałym dla niej języku lub gdy niemożliwe jest ustalenie jakości zapewnionego tłumaczenia ustnego, a tym samym ustalenie, że osoba ta została poinformowana o oskarżeniu w języku dla niej zrozumiałym²⁸.

Podobny, wysoki stopień ogólności oraz odesłanie do procedur krajowych zawiera regulacja dotycząca prawa do środka naprawczego, zawarta w dyrektywie informacyjnej. W art. 8 ust. 2 tej dyrektywy jest po prostu mowa o prawie do zakwestionowania braku lub odmowy udzielenia informacji²⁹. Także dwie najnowsze dyrektywy – dyrektywa o oskarżonych małoletnich oraz dyrektywa o pomocy prawnej – zawierają jedynie bardzo ogólne stwierdzenie, że oskarżonym należy zapewnić „skuteczny środek naprawczy na mocy prawa krajowego w przypadku naruszenia ich praw przysługujących im na mocy niniejszej dyrektywy”.

²⁵ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym; Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2016 r., s. 1–11; dalej: dyrektywa w sprawie domniemania niewinności lub dyrektywa 2016/343.

²⁶ Dyrektywa RE i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym; Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016 r., s. 1 i n.; dalej: dyrektywa o oskarżonych małoletnich.

²⁷ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania; Dz. Urz. UE L 297 z 4.11.2016 r., s. 1 i n.; dalej: dyrektywa o pomocy prawnej.

²⁸ Wyrok TS z dnia 23 listopada 2021 r., C-564/19, IS, ECLI:EU:C:2021:949.

²⁹ Bardziej konkretny środek kontrolny, wymagający albo decyzji sądu, albo możliwości odwołania się do sądu zawarto jedynie w art. 7 ust. 4 tej dyrektywy w odniesieniu do odmowy dostępu do akt postępowania przygotowawczego dla osoby zatrzymanej lub tymczasowo aresztowanej.

Bardziej szczegółowe unormowanie prawa do skutecznego środka naprawczego zawarto jedynie w dyrektywie w sprawie dostępu do obrońcy oraz dyrektywie w sprawie domniemania niewinności³⁰. W obu dyrektywach doprecyzowano, że państwa członkowskie mają zapewnić, aby w postępowaniu karnym przy ocenie wyjaśnień złożonych przez podejrzanych lub oskarżonych lub dowodów uzyskanych z naruszeniem praw zagwarantowanych w tych dyrektywach przestrzegane były prawo do obrony i prawo do rzetelnego postępowania (art. 10 dyrektywy 2016/343; art. 12 dyrektywy 2013/48)³¹. Jednocześnie, podobnie jak w pozostałych dyrektywach, powtórzono tu klauzulę odesłania do przepisów krajowych, uzupełniając ją o zastrzeżenie respektowania krajowych zasad dopuszczalności dowodów³².

To właśnie dokonana przez TS wykładnia art. 12 dyrektywy w sprawie dostępu do adwokata, niejednokrotnie powiązana z wykładnią regulacji o skutecznych środkach naprawczych zawartych w innych dyrektywach, pozwala na odtworzenie standardu „skutecznego środka naprawczego” w obszarze pozyskiwania dowodów z naruszeniem uprawnień oskarżonego zapewnionych w dyrektywach unijnych. Za ważne należy uznać w tej kwestii wyroki TS w sprawach C-209/22³³, C-603/22³⁴, C-15/24 PPU³⁵ oraz C-530/23³⁶. Należy z nich wyciągnąć następujące wnioski.

Prawo do skutecznego środka naprawczego nie oznacza bynajmniej obowiązku uregulowania w prawie krajowym odrębnego środka prawnego w postaci zażalenia czy innego rodzaju „skargi”, która byłaby nakierowana na kontrolę zapewnienia uprawnień przewidzianych w dyrektywach³⁷. Wynika to wprost z preambuł niektórych dyrektyw (por. np. motyw 36 dyrektywy 2012/13; motyw 25 dyrektywy w sprawie tłumaczeń) i zostało potwierdzone w orzecznictwie TS. Trybunał konsekwentnie podkreśla, że art. 47 i 48 Karty Praw Podstawowych nie wymagają, aby państwa członkowskie ustanowiły niezależne środki odwoławcze, które osoby podejrzane lub oskarżone mogłyby wnieść w celu obrony praw przyznanych im na mocy dyrektyw ustanawiających tzw. minimalny standard ochrony praw oskarżonego. Jak wskazano w pierwszym wyroku w sprawie C-209/22,

³⁰ W tej dyrektywie wskazano także wznowienie postępowania jako skuteczny środek naprawczy w razie prowadzenia postępowania karnego *in absentia*, co pozostaje jednak poza zakresem tematycznym tego opracowania.

³¹ Na wysoki stopień ogólności przepisów regulujących prawo do środka naprawczego zwraca się uwagę w literaturze. Por. m.in.: krytycznie – K. Kiejnich-Kruk, *Prawo do skutecznego środka naprawczego w postępowaniu dowodowym*, Warszawa 2023, s. 89–92; Z. Branicka, *Implementation of the Right to Effective Remedies in European Parliament Directives*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023, s. 137.

³² „Bez uszczerbku dla krajowych przepisów i systemów dotyczących dopuszczalności dowodów” (art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie dostępu do adwokata). O ewolucji prac na dostatecznym kształtem tego przepisu, por. P. Wiliński, K. Kiejnich-Kruk, *Right to Effective Legal Remedy in Criminal Proceedings in the EU. Implementation and Need for Standards, Review of European and Comparative Law* 2023, Vol. 54, nr 3, s. 155–159.

³³ Wyrok z dnia 7 września 2023 r., C-209/22, AB, ECLI:EU:C:2023:634.

³⁴ Wyrok TS z dnia 5 września 2024 r., C-603/22, M.S. i in., ECLI:EU:C:2024:685.

³⁵ Wyrok TS z dnia 14 maja 2024 r., C-15/24 PPU, Stachev, ECLI:EU:C:2024:399.

³⁶ Wyrok TS z dnia 8 maja 2025 r., C-530/23, Barato, ECLI:EU:C:2025:322.

³⁷ Por. P. Wiliński, *Closing remarks*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023, s. 203.

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo Unii, w tym postanowienia karty, nie skutkuje bowiem zobowiązaniem państw członkowskich do ustanowienia środków prawnych innych niż środki przewidziane w prawie krajowym, chyba że z systematyki danego krajowego porządku prawnego wynika, iż nie istnieje żaden sądowy środek prawny pozwalający, choćby w trybie wypadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla podmiotów prawa z prawa Unii [...]³⁸.

Toteż wystarczającym „środkiem naprawczym” będzie możliwość skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia dyrektywy przed sądem prowadzącym sprawę co do istoty, czyli w postępowaniu głównym. W wspomnianej sprawie C-209/22 TS uznał, że przepisy regulujące środki naprawcze w dyrektywie w sprawie dostępu do informacji, a także w dyrektywie w sprawie dostępu do obrońcy, interpretowane razem z art. 47 i 48 Karty, nie stoją na przeszkodzie orzecznictwu krajowemu, zgodnie z którym sąd rozpatrujący, na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, wniosek o zatwierdzenie *a posteriori* przeszukania osoby i wynikającego z niego zatrzymania nielegalnych substancji, przeprowadzonych w fazie wstępnej postępowania karnego, nie jest właściwy do dokonania weryfikacji, czy przy tych czynnościach były przestrzegane zagwarantowane w tych dyrektywach prawa podejrzanego lub oskarżonego. Jest tak wszakże pod warunkiem, że, „po pierwsze, osoba ta może następnie żądać przed sądem rozpatrującym sprawę co do istoty stwierdzenia ewentualnego naruszenia praw wynikających ze wspomnianych dyrektyw, i po drugie, że sąd ten ma wówczas obowiązek wyciągnięcia konsekwencji z takiego naruszenia, w szczególności w zakresie niedopuszczalności lub mocy dowodowej dowodów zebranych w tych okolicznościach”. TS wyraźnie wskazał więc dwa pola reakcji sądu krajowego na ewentualne stwierdzenie naruszenia praw przewidzianych w dyrektywie przy gromadzeniu dowodów: kwestię ich niedopuszczalności oraz kwestię oceny takich dowodów. Nie przesądził jednak, że dowód zdobyty z naruszeniem praw przewidzianych w dyrektywach ma być uznany za niedopuszczalny. W tej sprawie nie było to konieczne, bowiem jednocześnie TS ocenił, że zatrzymanie osoby do kontroli drogowej i jej przeszukanie (oraz zatrzymanie nielegalnych substancji), przeprowadzone w trakcie tej kontroli, w wyniku którego zostały złożone oświadczenia samooskarżające, co do zasady nie skutkuje tak istotnym ograniczeniem swobody działania tej osoby, aby było konieczne zapewnienie jej dostępu do obrońcy w czasie tych czynności, jednak ostateczna ocena w tym względzie spoczywa na sądzie krajowym³⁹.

W dwóch wyrokach, wydanych na skutek pytań prejudycjalnych polskich sądów powszechnych, Trybunał był bardziej precyzyjny i stanowczy w określeniu skutków pozyskania dowodu z naruszeniem wymogów przewidzianych w dyrektywach

³⁸ Pkt 54 wyroku w sprawie C-209/22; niemal identycznie: pkt 99 wyroku w sprawie C-530/23.

³⁹ Pkt 74 wyroku. W tym względzie TS niemalże odtworzył standard wskazany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Zaichenko p. Rosji* (wyrok z dnia 18 lutego 2010 r., skarga nr 39660/02). Szerzej o strasburskim standardzie dostępu do obrońcy na wczesnym etapie postępowania karnego: S. Steinborn, M. Wąsek-Wiaderek, *Moment uzyskania statusu biernej strony postępowania karnego z perspektywy konstytucyjnej i międzynarodowej*, w: *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, red. M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska, Warszawa 2015, s. 436–442.

unijnych. Stwierdził mianowicie, że wymaganą reakcją sądu na pozyskanie dowodu (w obu przypadkach były to wyjaśnienia podejrzanego) z naruszeniem uprawnień przewidzianych w dyrektywach nie jest uznanie tego dowodu za niedopuszczalny, a wyciągnięcie „wszelkich konsekwencji” wynikających z tego naruszenia, w szczególności w odniesieniu do wartości dowodowej dowodów uzyskanych w tych okolicznościach.

W sprawie C-603/22 Trybunał unijny miał możliwość wypowiedzenia się o skutkach prawnych naruszenia wymogu zapewnienia dostępu do obrońcy podejrzanym, którzy nie ukończyli 18 lat w chwili prowadzenia postępowania karnego. Trzej małoletni byli przesłuchiwanym w postępowaniu przygotowawczym przez funkcjonariuszy policji bez zagwarantowania im uprzedniego dostępu do konsultacji z obrońcą, pomimo tego, że dyrektywa o oskarżonych małoletnich co do zasady przewiduje obowiązek zapewnienia podejrzanemu możliwości skorzystania z dostępu do obrońcy, w razie potrzeby wyznaczonego z urzędu, przed pierwszym przesłuchaniem takiego podejrzanego⁴⁰. Do przesłuchania nie dopuszczono także ich rodziców, poprzestając na wręczeniu małoletnim standardowego pouczenia o prawach i obowiązkach. W tej sytuacji Sąd Rejonowy w Słupsku, który rozpoznawał tę sprawę, dążył w pierwszej kolejności do ustalenia, czy art. 168a k.p.k., zakazujący mu w takich okolicznościach uznania wyjaśnień małoletnich za dowody niedopuszczalne, nie stoi w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej. Odpowiedź TS była jednoznacznie negatywna. Uznał on, że przepisy dyrektywy 2016/800 nie stoją na przeszkodzie takiej regulacji krajowej, która nie zezwala na uznanie przez sąd za dowód niedopuszczalny wyjaśnień złożonych przez dziecko w toku przesłuchania prowadzonego przez policję z naruszeniem przewidzianego w art. 6 dyrektywy 2016/800 prawa dostępu do adwokata. Jednocześnie jednak TS podkreślił, że akceptacja dla tej regulacji musi być powiązana, po pierwsze, z uprawnieniem sądu krajowego orzekającego w sprawie do sprawdzenia, czy prawo to, interpretowane w świetle art. 47 i art. 48 ust. 2 Karty, było przestrzegane, a po drugie, do wyciągnięcia wszelkich konsekwencji wynikających z tego naruszenia, w szczególności w odniesieniu do wartości dowodowej dowodów uzyskanych w tych okolicznościach. Trybunał wskazał, co prawda, możliwość wyciągnięcia „wszelkich konsekwencji” z takiego naruszenia, ale jednocześnie wcześniej sam wykluczył uznanie takiego dowodu za niedopuszczalny, skoro stwierdził, że art. 168a k.p.k. nie stoi

⁴⁰ Por. art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2016/800 (z wyjątkami przewidzianymi w jej art. 3 ust. 6). W literaturze słusznie przyjmuje się, że z art. 6 ust. 6 dyrektywy 2016/800 należy wywodzić obowiązek zapewnienia obrony obligatoryjnej dziecku przed jego pierwszym przesłuchaniem w postępowaniu przygotowawczym. W przepisie wyraźnie nie chodzi jedynie o dostęp do obrońcy, ale zapewnienie, by dzieci korzystały z pomocy adwokata, co przewiduje aktywną rolę organów procesowych (por. także motyw 25 preambuły dyrektywy). Toteż uznaje się, że oskarżony – dziecko – nie jest w stanie zrzec się prawa dostępu do obrońcy. Tak: S. Gras, *The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles*, „Eucrim” 2016, nr 2, s. 114; podobnie co do niedopuszczalności zrzeczenia się tego prawa: pkt 70 opinii Rzecznika Generalnego Tamary Čapety z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie C-603/22; odmiennie: S.E. Rap, D. Zlotnik, *The Right to Legal and Other Appropriate Assistance for Child Suspects and Accused Reflections on the Directive on Procedural Safeguards for Children who are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2018, vol. 26 (2), s. 121–122.

w sprzeczności z prawem UE. Tym samym wykluczył możliwość odstąpienia od stosowania tego przepisu przez sąd krajowy, z powołaniem się na zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Trybunał przypomniał przy tym, że przepisy regulujące „środki naprawcze” w dyrektywach nie mają na celu uregulowania krajowych systemów dopuszczalności dowodów, skoro mają mieć one zastosowanie „bez uszczerbku” dla tychże przepisów krajowych. Trybunał wyraźnie zaznaczył, że w obecnym stanie prawnym kwestia regulacji dopuszczalności dowodów należy wyłącznie do prawa krajowego⁴¹.

Niemal bliźniacze stanowisko zostało wyrażone w kolejnym, najnowszym wyroku TS wydanym wskutek pytania prejudycjalnego Sądu Rejonowego we Włocławku. Co ważne, także w tej sprawie podejrzanym była osoba, którą w świetle orzecznictwa strasburskiego należałoby uznać za „osobę wymagającą szczególnego traktowania (ang. *vulnerable person*). Trybunał nie miał wątpliwości, że osoby z zaburzeniami psychicznymi należą do kategorii *vulnerable suspects*, objętej art. 9 dyrektywy 2016/1919, co do których państwa członkowskie są zobowiązane uwzględniać ich szczególne potrzeby przy wdrożeniu tej dyrektywy. Wobec tej okoliczności Trybunał orzekł, że istotnym elementem skutecznej ochrony wynikającej z art. 12 dyrektywy 2013/48 oraz art. 8 dyrektywy 2016/1919 jest to, aby decyzje dotyczące badania ewentualnej szczególnie trudnej sytuacji podejrzanego oraz odmowy przyznania pomocy prawnej z urzędu takiej osobie, a także co do tego, czy przesłuchać taką osobę pod nieobecność adwokata, zawierały uzasadnienie i mogły być przedmiotem skutecznego środka naprawczego. Jednocześnie jednak stwierdził, że:

nie stoją one natomiast na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w ramach postępowania karnego nie pozwalają na uznanie przez sąd za niedopuszczalne dowodów obciążających z wyjaśnień złożonych przez osobę wymagającą szczególnego traktowania w toku przesłuchania prowadzonego przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy z naruszeniem praw przewidzianych w dyrektywach 2013/48 lub 2016/1919, pod warunkiem jednak, że w ramach procesu karnego sąd ten będzie w stanie, po pierwsze, sprawdzić, czy prawa te, interpretowane w świetle art. 47 i art. 48 ust. 2 Karty, były przestrzegane, oraz po drugie, wyciągnąć wszelkie konsekwencje wynikające z tego naruszenia, w szczególności w odniesieniu do wartości dowodowej dowodów uzyskanych w tych okolicznościach.

Ponownie zatem TS wskazał konieczność wzięcia pod uwagę naruszeń prawa przy pozyskaniu dowodu (wyjaśnień) przy dokonywaniu ich oceny, wyraźnie zastrzegając, że dyrektywy nie zobowiązują do automatycznego pominięcia wszystkich dowodów uzyskanych z naruszeniem praw przyznanych w tych dyrektywach⁴².

Do nieco innych wniosków zdaje się prowadzić analiza sprawy *Stachev*⁴³, w której TS odpowiadał na pytania prejudycjalne sądu bułgarskiego, dotyczące skut-

⁴¹ Pkt. 168–169 wyroku w sprawie C-603/22. Szerzej o skutkach tego orzeczenia z punktu widzenia zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*: M. Wasek-Wiaderek, *Vulnerable Suspects and the Nemo Tenetur Principle in Poland – A Few Remarks on the Judgment of the Court of Justice in Case C-603/22*, opracowanie przesłane do opublikowania w książce pod roboczym tytułem: *Nemo Tenetur: The Many Faces of a Fundamental Principle*; planowana data wydania: grudzień 2025.

⁴² Pkt 102 wyroku w sprawie C-530/23.

⁴³ Wyrok TS z dnia 14 maja 2024 r., C-15/24 PPU, *Stachev*, ECLI:EU:C:2024:399.

ków przeprowadzenia przesłuchania podejrzanego niepiśmiennego po złożeniu przez niego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do dostępu do obrońcy. Pytania prejudycjalne skierował sąd orzekający w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania. TS nie miał wątpliwości, że art. 12 dyrektywy 2013/48 i art. 47 KPP stoją na przeszkodzie takiej linii orzeczniczej, z której wynika, że sąd decydujący o stosowaniu tego środka zapobiegawczego jest pozbawiony możliwości dokonania oceny, czy dowody na poparcie oskarżenia i stosowania tymczasowego aresztowania zostały uzyskane z naruszeniem wymogów tej dyrektywy, a w razie potrzeby – możliwości nieuwzględnienia takich dowodów. W tym wyroku jest wprost mowa o „pominięciu” dowodów pozyskanych z naruszeniem dyrektywy. W punkcie 98 wyroku TS wskazał, że „wynikający z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2013/48 obowiązek zapewnienia poszanowania prawa do obrony i rzetelności postępowania przy ocenie dowodów uzyskanych z naruszeniem prawa do adwokata oznacza, że dowód, do którego strona nie jest w stanie skutecznie się ustosunkować, powinien zostać wyłączony z postępowania karnego [...]”. Nawiązał przy tym do treści art. 14 ust. 7 dyrektywy w sprawie END i swego własnego wyroku w sprawie *EncroChat*⁴⁴.

Analiza tych kilku wyroków TS prowadzi do wniosku, że orzecznictwo TS dotyczące skutecznych środków naprawczych nie jest spójne. Co więcej, pomimo powtarzanych w kolejnych wyrokach deklaracji, że TS uwzględni standard strasburski, traktując go jako minimalny, nie sposób nie zauważyć, że w odniesieniu do podejrzanych o szczególnych potrzebach (ang. *vulnerable suspects*), czyli dzieci lub osób cierpiących na zaburzenia psychiczne, standard wyznaczony w orzecznictwie TS wydaje się niższy niż ten, jaki wciąż można wyprowadzić z orzeczeń ETPCz. Chociaż doktryna *Salduz*⁴⁵ uległa istotnemu „rozmyciu” w późniejszym orzecznictwie⁴⁶, to jednak wciąż dopuszczenie do czynienia ustaleń faktycznych niekorzystnych dla oskarżonego na podstawie jego samoobciążających wyjaśnień pozyskanych z naruszeniem prawa dostępu do obrońcy może wprost prowadzić do stwierdzenia nierzetelności całego postępowania. W jednym z najnowszych orzeczeń dotyczących dowodowego wykorzystania samoobciążających wyjaśnień, złożonych przez podejrzanego o bardzo niskim poziomie rozwoju intelektualnego, Trybunał uznał, że nie był on w stanie skutecznie zrzec się prawa do obrońcy. Toteż wszelkie później podjęte środki niwelujące to naruszenie,

⁴⁴ Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r., C-670/22, M.N. (*EncroChat*), EU:C:2024:372, pkt 130.

⁴⁵ Zapoczątkowana wyrokiem ETPCz z dnia 27 listopada 2008 r. *Salduz v. Turkey* skarga nr 36391/02, zgodnie z którą „prawo do obrony zostaje co do zasady naruszone w sposób nieodwracalny w przypadku, gdy obciążające wyjaśnienia złożone podczas przesłuchania przez policję bez dostępu do adwokata zostaną wykorzystane w celu skazania” (punkt 55 in fine tego w zw. z punktami 60–63). Podobnie, w odniesieniu do podejrzanej cierpiącej na chorobę alkoholową i z tego powodu zaliczonej do kategorii „vulnerable suspects”: wyrok ETPCz z dnia 31 marca 2009 r., *Płonka v. Poland*, skarga nr 20310/02.

⁴⁶ Por. na ten temat: W. Jasiński, *Dostęp osoby oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą do adwokata na wstępnym etapie ścigania karnego – standard strasburski*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, z. 1, s. 24–30; A. Sakowicz, *Suspect's Access to a Lawyer at an Early Stage of Criminal Proceedings in View the Case-law of the European Court of Human Rights*, „Revista Brasileira de Direito Processual Penal” 2021, vol. 7, nr 3, s. 2000–2009; R. Goss, *The Disappearing 'Minimum Rights' of Article 6 ECHR: The Unfortunate Legacy of Ibrahim and Beuze* (August 1, 2023), „Human Rights Law Review, Forthcoming, ANU College of Law Research Paper” No. 23.6, <https://ssrn.com/abstract=4541954> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4541954> (dostęp: 27.09.2025).

a nawet podtrzymanie wyjaśnień w obecności obrońcy w czasie posiedzenia aresztowego, nie zmieniły oceny, że dowodowe wykorzystanie tych wyjaśnień uczyniło cały proces nierzetelnym. To ważne orzeczenie, bowiem mimo formalnego zastosowania w nim nowego podejścia wypracowanego w sprawie *Ibrahim i inni p. Zjednoczonemu Królestwu*⁴⁷, ETPCz klarownie stwierdził, że w wypadku podejrzanego o szczególnych potrzebach, jeżeli ograniczenie mu dostępu do obrońcy nie było niczym uzasadnione, dowodowe wykorzystanie jego samoobciążających wyjaśnień, które stanowią kluczowy dowód w sprawie, czyni cały proces nierzetelnym⁴⁸. Pojęcie „rzetelny proces”, użyte w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2013/48, powinno być przez TS interpretowane zgodnie z orzecznictwem strasburskim, a to niekiedy wymaga zastosowania przez sąd „sankcji” w postaci niedopuszczalności dowodu dla zachowania standardu rzetelnego procesu.

W dwóch sprawach zainicjowanych pytaniami prejudycjalnymi sądów polskich (C-603/22 oraz C-530/23) swe opinie przedłożyła Rzeczniczka Generalna Tamara Ćapeta, proponując odmienną od ostatecznie przyjętej przez TS wykładnię skutecznego środka naprawczego, który powinien być dostępny dla oskarżonego w razie naruszenia jego prawa dostępu do adwokata. W swoich opiniach wyraźnie wskazała możliwość uznania dowodu za niedopuszczalny przez sąd krajowy. W sprawie C-603/22 stwierdziła, że do sądu odsyłającego należy zapewnienie pełnej skuteczności praw ustanowionych w przytoczonych dyrektywach, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał. Można to osiągnąć w drodze wyeliminowania dowodów uzyskanych niezgodnie z tymi aktami prawnymi, jeżeli sąd odsyłający uzna, że w przeciwnym wypadku dojdzie do naruszenia praw zagwarantowanych w art. 24 ust. 2 oraz art. 47 i 48 Karty. Jest to podejście odmienne od przyjętego przez TS, który był zdania, że ani postanowienia KPP, ani uregulowane w dyrektywach obrończych prawo do środka naprawczego nie stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 168a k.p.k. rozumianego przez Sąd pytający jako zakazujący uznania za niedopuszczalny dowodu pozyskanego z naruszeniem prawa.

PODSUMOWANIE

W świetle orzecznictwa TSUE można stwierdzić, że „wspólnym mianownikiem” skutecznego środka odwoławczego na gruncie dyrektywy w sprawie END oraz skutecznego środka prawnego wymaganego przez tzw. „dyrektywy obrończe” jest odsłanie do ogólnego standardu rzetelnego procesu i prawa do obrony. Ma ono niejako wyznaczać standard środka odwoławczego i determinować jego skutki. Z pewnością nie można z omówionych orzeczeń wyciągnąć wniosku, że Trybunał opowiada się za prostą koncepcją, aby naruszenie prawa przy pozyskiwaniu dowodów skutkowało automatycznie koniecznością uznania ich za niedopuszczalne.

Nie oznacza to jednak, że można obecnie mówić o wypracowaniu spójnego wewnętrznie orzecznictwa TSUE w tym obszarze. W procedurze pozyskiwania

⁴⁷ Wyrok ETPCz z dnia z 13 września 2016 r., *Ibrahim i inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08 i 40351/09.

⁴⁸ Wyrok ETPCz z dnia 12 czerwca 2025 r., *Krpelík p. Czechom*, skarga nr 23963/21, w szczególności pkt. 94–99.

dowodów za pomocą END Trybunał Sprawiedliwości wprost dopuszcza sankcje niedopuszczalności dowodu jako wyznacznik skutecznego środka odwoławczego, jak to uczynił chociażby w sprawie *EncroChat*, jeżeli obrona nie miała zapewnionej możliwość skutecznego ustosunkowania się do takiego dowodu, a dowód ten miałby istotny (przesadzający) wpływ na ustalenia faktyczne w sprawie. Co więcej, stanowisko TS w tym zakresie koresponduje z linią orzecniczą ETPCz, chociaż Trybunał luksemburski w tym ostatnim judykacie nie nawiązał do jurysprudencki ETPCz, dokonując wykładni art. 14 dyrektywy w sprawie END.

Odmienne, wręcz zaskakujące, jest natomiast stanowisko TS co do skutków naruszenia prawa dostępu do obrońcy podejrzanych, zwłaszcza wymagających szczególnego wparcia (dzieci, osób cierpiących na zaburzenia psychiczne). Pomimo wyraźnego nawiązania w art. 12 dyrektywy 2013/48 do obowiązku przestrzegania prawo do obrony i prawa do rzetelnego postępowania, w dwóch orzeczeniach wydanych na skutek pytań prejudycjalnych sądów polskich Trybunał wyraźnie zdystansował się wobec możliwości uznania za dowód niedopuszczalny wyjaśnień oskarżonego pozyskanych z naruszeniem uprawnień wynikających z tej dyrektywy. Jedną z tez wyroku w sprawie C-603/22 powinna być wręcz odczytywana jako ograniczająca możliwość uznania takich wyjaśnień za dowód niedopuszczalny, skoro wprost stwierdza niesprzeczność art. 168a k.p.k. z prawem Unii Europejskiej. Dodatkowo, jak wykazano w drugiej części opracowania, taka wykładnia prawa do środka naprawczego może budzić istotne zastrzeżenia co do jej zgodności ze standardem wyznaczonym w orzecznictwie ETPCz. Jedynie w sprawie *Stachev* Trybunał zdaje się dostrzegać wspomniany „wspólny mianownik” prawa do skutecznego środka odwoławczego z art. 14 dyrektywy w sprawie END oraz prawa do skutecznego środka naprawczego przewidzianego w dyrektywach obrończych.

Trybunał Sprawiedliwości w orzecznictwie na gruncie dyrektyw dotyczących praw procesowych oskarżonego wyraźnie limituje konsekwencje naruszenia praw gwarantowanych przez te dyrektywy, przesuwając badanie tej kwestii na etap oceny dowodów. Znacznie dalej idącą sankcją byłoby uznanie w takiej sytuacji dowodu za niedopuszczalny. Tymczasem na etapie oceny dowodów ocena zaistniałego naruszenia z punktu widzenia prawa do obrony i rzetelności postępowania stanowić będzie z reguły tylko jeden z aspektów analizy dokonywanej przez sąd orzekający w sprawie. W praktyce procesowej nieuniknione bowiem będzie wzięcie pod uwagę również innych okoliczności, takich jak rodzaj i charakter dowodu oraz jego znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Może zatem dojść do swoistego „rozmycia” się skutków naruszenia, a w konsekwencji – istotnego osłabienia efektywności tak rozumianego środka odwoławczego (naprawczego).

Nie powinno być natomiast wątpliwości, że zarówno skutecznych środków odwoławczych, jak i środków naprawczych nie należy utożsamiać z obowiązkiem stworzenia odrębnej drogi prawnej w postaci „zażalenia” czy „skargi” w krajowym porządku prawnym⁴⁹. W obu opisanych w tym artykule obszarach chodzi o zapew-

⁴⁹ Zob. też S. Steinborn, *Środek odwoławczy...*, op. cit., s. 143–144; S. Steinborn, *The Concept...*, op. cit., s. 141.

nienie mechanizmu skutecznej ochrony prawnej, który może być realizowany także w toku rozpoznania sprawy głównej przez sąd, np. na skutek zarzutów podnoszonych na rozprawie czy zarzutów odwoławczych strony postępowania karnego.

BIBLIOGRAFIA

- Bajović V., *Encrochat and Sky ecc Data as Evidence in Criminal Proceedings in Light of the CJEU Decision*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2025, vol. 33, nr 2.
- Branicka Z., *Implementation of the Right to Effective Remedies in European Parliament Directives*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023.
- ELI Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Mutual Admissibility of Evidence and Electronic Evidence in Criminal Proceedings. Draft Legislative Proposal of the European Law Institute, red. L. Bachmaier Winter, F. Salimi, <https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/eli-publishes-a-legislative-proposal-on-mutual-admissibility-of-evidence-and-electronic-evidence-in/>.
- Gras S., *The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles*, „Eu crim” 2016, nr 2.
- Goss R., *The Disappearing ‘Minimum Rights’ of Article 6 ECHR: The Unfortunate Legacy of Ibrahim and Beuze* (August 1, 2023), „Human Rights Law Review, Forthcoming, ANU College of Law Research Paper” No. 23.6, <https://ssrn.com/abstract=4541954> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4541954>.
- Hoxhaj A., *The CJEU Ruled that the EncroChat Data can be Admissible Evidence in the EU*, European Journal of Risk Regulation, 2025, https://www.researchgate.net/publication/395161249_The_CJEU_Ruled_that_the_EncroChat_Data_can_be_Admissible_Evidence_in_the_EU#fullTextFileContent.
- Jasiński W., *Dostęp osoby oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą do adwokata na wstępnym etapie ścigania karnego – standard strasburski*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, z. 1.
- Kiejnich-Kruk K., *Prawo do skutecznego środka naprawczego w postępowaniu dowodowym*, Warszawa 2023.
- Ligeti K., Garamvölgyi B., Ondrejová A., von Galen M., *Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU*, „Eu crim” 2020, nr 3.
- Rap S.E., Zlotnik D., *The Right to Legal and Other Appropriate Assistance for Child Suspects and Accused Reflections on the Directive on Procedural Safeguards for Children Who are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2018, vol. 26 (2).
- Sakowicz A., *Suspect’s Access to a Lawyer at an Early Stage of Criminal Proceedings in View the Case-law of the European Court of Human Rights*, „Revista Brasileira de Direito Processual Penal” 2021, vol. 7, nr 3.
- Steinborn S., *Środek odwoławczy od wydania europejskiego nakazu dochodzeniowego dotyczącego wideokonferencji. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 2021 r., C-852/19, Postępowanie karne przeciwko Ivanowi Gavanzovowi*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 2.
- Steinborn S., *The Concept of an Effective Remedy Under Article 47 of the Charter in Context of the European Investigation Order*, „European Criminal Law Review” 2024, vol. 14, nr 2.

- Steinborn S., Świeczkowski D., *Verification in the Issuing State of Evidence Obtained on the Basis of the European Investigation Order*, „Review of European and Comparative Law” 2023, nr 3.
- Steinborn S., Wąsek-Wiaderek M., *Moment uzyskania statusu biernej strony postępowania karnego z perspektywy konstytucyjnej i międzynarodowej*, w: *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, red. M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska, Warszawa 2015.
- Wąsek-Wiaderek M., *Vulnerable Suspects and the Nemo Tenetur Principle in Poland – A Few Remarks on the Judgment of the Court of Justice in Case C-603/22*, opracowanie przesłane do opublikowania w książce pod roboczym tytułem: *Nemo Tenetur: The Many Faces of a Fundamental Principle*; planowana data wydania: grudzień 2025.
- Wiliński P., *Introducing effective remedies*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023.
- Wiliński P., *Closing remarks*, w: *Effective Legal Remedies in Criminal Justice System. European Perspective*, red. P. Wiliński, Berlin 2023.
- Wiliński P., Kiejnich-Kruk K., *Right to Effective Legal Remedy in Criminal Proceedings in the EU. Implementation and Need for Standards*, *Review of European and Comparative Law* 2023, vol. 54, nr 3.

Cytuj jako:

Wąsek-Wiaderek M., Steinborn S., *Pojęcia „skuteczny środek odwoławczy” oraz „skuteczny środek naprawczy” w prawie Unii Europejskiej dotyczące pozyskiwania dowodów w postępowaniu karnym*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 48–66. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.35/m.wasek-wiaderek/s.steinborn

DOSTĘP DO AKT POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO NAUCZYCIELA AKADEMICKIEGO

HANNA PALUSZKIEWICZ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.36/h.paluszkievicz

STRESZCZENIE

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego przedmiotem jest analiza kwestii jawności postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich, prowadzonego na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, badana w świetle przepisów tej ustawy, Kodeksu postępowania karnego oraz Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Celem badawczym było ustalenie, czy osoby niebędące stroną postępowania dyscyplinarnego (obwinionym bądź jego obrońcą lub rzecznikiem dyscyplinarnym) mogą domagać się dostępu do akt tego postępowania (w całości lub w części) albo żądać innych niż dokument urzędowy informacji pochodzących z tego postępowania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Poddano analizie regulacje odnoszące się do stron postępowania, zawarte w Ustawie o szkolnictwie wyższym i nauce, rozporządzeniu wykonawczym z 2022 r. regulującym tryb postępowania dyscyplinarnego oraz odpowiednio stosowane w postępowaniu dyscyplinarnym przepisy Kodeksu postępowania karnego. Przeanalizowano również zasady dostępu do informacji publicznej zarówno w ujęciu normatywnym, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. W badaniach wykorzystano metodę dogmatyczną, a poczynione ustalenia mają oryginalny charakter i znaczenie zarówno dla nauki, jak i dla praktyki stosowania prawa. Badania wykazały, że informacje pochodzące z postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich, a także z akt tego postępowania, mimo uznania ich za informację publiczną, nie podlegają udostępnieniu osobie zwracającej się o dostęp do nich w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż szczególna regulacja (jest to odpowiednio stosowany na mocy art. 305 p.s.w.n. przepis art. 156 § 1 k.p.k.) wyłącza takiego wnioskodawcę, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego.

* prof. dr hab., Kierownik Zespołu Badawczego Prawa Karnego Procesowego Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński (Polska), e-mail: hanna.paluszkievicz@usz.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5198-8360



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne nauczycieli akademickich, akta postępowania dyscyplinarnego, dostęp do akt, informacja publiczna

ACCESS TO THE DISCIPLINARY FILE OF AN ACADEMIC TEACHER

ABSTRACT

The article is of a scientific and research-based nature. It analyses the transparency of disciplinary proceedings against academic teachers, which are conducted under the Act on Higher Education and Science. The article examines issues of transparency in light of the provisions of that Act, the Code of Criminal Procedure, and the Act on Access to Public Information. The research objective was clear: to determine whether persons not involved in disciplinary proceedings (namely the accused, their defence counsel, or the disciplinary advocate) may request access to the records of such proceedings (in whole or in part), or seek information from them other than official documents, under the Act on Access to Public Information. The analysis covered the regulations concerning the parties to disciplinary proceedings contained in the Higher Education and Science Act, the 2022 Implementing Regulation governing disciplinary procedures, and the CCP provisions applicable to disciplinary matters. The rules concerning access to public information were also analysed, both in normative terms and in light of administrative court rulings. The research employed the dogmatic method, and its findings are original and significant for both legal scholarship and practice. The study has conclusively demonstrated that information from disciplinary proceedings involving academic teachers, as well as the files of such proceedings, although considered public information, are not subject to disclosure to persons requesting access under the Act on Access to Public Information. This is because a special regulation – namely the appropriate application, under Article 305 of the Higher Education and Science Act, of Article 156(1) of that Code – excludes such applicants, until the conclusion of the disciplinary proceedings, from the group of persons who, under the current legal framework, have access to disciplinary files.

Keywords: disciplinary proceedings of academic teachers, disciplinary files, access to files, public information

WPROWADZENIE

Postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli akademickich znajduje swoją podstawę normatywną w przepisach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹ (dalej: p.s.w.n.), a także poprzez odesłanie zamieszczone w art. 305 tego aktu, w odpowiednio stosowanych przepisach ustawy Kodeks postępowania karnego² (dalej k.p.k.). W kwestiach związanych z problematyką stanowiącą przedmiot poniższych rozważań zastosowanie mają również przepisy Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 46).

odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia³ (dalej: Rozporządzenie MEiN).

Postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli akademickich toczy się przed komisją dyscyplinarną, przy czym w zależności od zarzutu stawianego nauczycielowi przez rzecznika może to być jedna z trzech rodzajów komisji, przewidzianych w art. 278 p.s.w.n. Należą do nich: komisje uczelniane, komisja dyscyplinarna przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: RGNiSW) oraz komisja dyscyplinarna przy ministrze (obecnie Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Komisje są niezawisłe w zakresie orzekania oraz niezależne od organów władzy publicznej i organów uczelni⁴. Samodzielnie ustalają stan faktyczny i rozstrzygają zagadnienia prawne, nie będąc jednocześnie związane rozstrzygnięciami innych organów stosujących prawo, z wyłączeniem jednak wydanego przez sąd karny prawomocnego wyroku skazującego, a także opinii komisji do spraw etyki w nauce PAN. Niezawisłość komisji jest przy tym zgodnie definiowana w piśmiennictwie jako niedopuszczalność wywierania pozaprocesowego wpływu na treść orzeczeń komisji⁵ (zwłaszcza dotyczy to komisji uczelnianych i organów uczelni, ale także innych organów państwowych w stosunku do komisji przy RGNiSW czy też komisji przy ministrze), a niezależność – jako przyznanie uprawnień i kompetencji, które nie mogą być wykonywane przez inne podmioty, przy jednoczesnym m.in. wydzielaniu organizacyjnym⁶.

We wszystkich wskazanych wyżej aktach normatywnych znajdują się przepisy regulujące problem tzw. jawności postępowania dyscyplinarnego, prowadzonego wobec nauczycieli akademickich, w tym zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego. Nie ma wątpliwości, że wszelkie dokumenty zgromadzone w toku postępowania dyscyplinarnego, wliczając w to akta postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, a także jego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przez komisję dyscyplinarną stanowią zbiór dokumentów tworzących akta postępowania dyscyplinarnego. Objęte są one szczególnym reżimem w zakresie ich udostępnienia zarówno uczestnikom postępowania – stronom, tzn. rzecznikowi dyscyplinarnemu oraz obwinionemu – jak i jego obrońcy.

Kwestia jawności postępowania prowadzonego przed komisją dyscyplinarną (dopiero na tym etapie postępowania można bowiem mówić o postępowaniu dyscyplinarnym) rozważana być musi w odniesieniu do postępowań będących w toku. Ani w p.s.w.n., ani też w rozporządzeniu MEiN nie normuje się bowiem dostępu do akt postępowań zakończonych.

³ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2022 r., poz. 1236).

⁴ Por. art. 278 ust. 7 p.s.w.n.

⁵ Por. K. Wiak, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, art. 143, s. 782; J. Kosowski, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym, Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023, LEX/el., art. 278.

⁶ P. Wiliński, P. Karlik, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, art. 173, s. 968.

Zasadniczy problem stwarza na tym tle możliwość wykorzystania przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷ (dalej: u.d.i.p.) do żądania od organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne (komisji dyscyplinarnych) udostępnienia wnioskodawcy określonych informacji, najczęściej w postaci konkretnych dokumentów znajdujących się w aktach postępowania dyscyplinarnego. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest zarówno zasadność wykorzystania przepisów tego aktu prawnego do zapoznania się z informacjami z toczącego się postępowania dyscyplinarnego, rodzaj udostępnianej informacji, jak i krąg podmiotów, jakim taka informacja mogłaby zostać udostępniona.

ZASADA JAWNOŚCI A POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE NAUCZYCIELI AKADEMICKICH

Jak już wcześniej wskazano, postępowanie dyscyplinarne toczy się przed komisją dyscyplinarną i wszczynane jest na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, co wskazuje się w art. 293 ust. 1 p.s.w.n. Szczegółowe regulacje odnoszące się do przebiegu tego postępowania zawiera wspomniane wyżej rozporządzenie MEiN, które określa nie tylko tok postępowania, ale także uprawnienia poszczególnych organów dyscyplinarnych na każdym etapie postępowania, w tym przed komisją dyscyplinarną. Postępowanie dyscyplinarne oparte na modelu postępowania karnego wszczynane jest, podobnie jak stadium postępowania jurysdykcyjnego, w procesie karnym, na wniosek uprawnionego podmiotu, którym w postępowaniu przeciwko nauczycielowi akademickiemu jest rzecznik dyscyplinarne. Decyzję o wszczęciu tego postępowania przed komisją podejmuje przewodniczący komisji, wydając stosowne zarządzenie. Od tego momentu rozpoczyna się droga procesowa postępowania dyscyplinarnego – do niej odnosi się określenie „tok postępowania”. To wyjaśnienie ma znaczenie z punktu widzenia dalszych rozważań, bowiem wypada podkreślić, że pojęcie „postępowanie dyscyplinarne” jest terminem określającym tylko pewien etap procedury, mającej na celu wyjaśnienie, czy nauczyciel akademicki popełnił delikt dyscyplinarny (postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego) i orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej za zarzucany mu czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne (postępowanie dyscyplinarne *sensu stricto*). Postępowanie dyscyplinarne, zapoczątkowane skargą (wnioskiem o wszczęcie postępowania) uprawnionego rzecznika dyscyplinarnego toczy się przed komisją aż do czasu jego prawomocnego zakończenia. Orzeczenie komisji uczelnianej albo komisji przy Radzie, od którego nie zostało wniesione odwołanie w terminie albo odwołanie zostało skutecznie cofnięte, staje się prawomocne i podlega wykonaniu. Prawomocność orzeczenia stwierdza wówczas przewodniczący komisji dyscyplinarnej⁸. W innych przypadkach prawomocne zakończenie postępowania dyscyplinarnego następuje z chwilą wydania orzeczenia kończącego postępowanie przez komisję rozpoznającą sprawę w drugiej instancji.

⁷ Ustawa z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

⁸ Por. § 42 ust. 2 Rozporządzenia MEiN.

Zasada jawności, determinująca przebieg poszczególnych stadiów procesu karnego, jest nieco inaczej realizowana w toku postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich, pomimo że poprzez art. 305 p.s.w.n. część uregulowań karnoprosesowych ma także odpowiednie zastosowanie do postępowania przed komisją dyscyplinarną. Dotyczy to także tych przepisów, które stanowią realizację zasady jawności postępowania.

Ważnym punktem na drodze postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich jest rozprawa dyscyplinarna przed komisją, ale z punktu widzenia sprawności postępowania nie mniejsze znaczenie mają posiedzenia niejawne, odbywane przez składy orzekające wyznaczone przez przewodniczącego komisji do rozpoznania danej sprawy. Rozprawy są jawne dla określonego w przepisach kręgu uczestników postępowania lub innych wskazanych osób pełniących w postępowaniu rolę przedstawiciela określonego podmiotu lub grupy osób. Posiedzenia natomiast już z nazwy swojej są niedostępne dla innych niż skład orzekający uczestników postępowania dyscyplinarnego. Podaje się to w treści § 19 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia MEiN, wskazując dwa fora orzekania – rozprawę dyscyplinarną i posiedzenie niejawne.

W odniesieniu do zewnętrznego aspektu jawności postępowania dyscyplinarnego należy podkreślić, że rozprawa dyscyplinarna jest jawna tylko dla określonego ustawą kręgu podmiotów. Należą do nich pracownicy danej uczelni, w której zatrudniony jest obwiniony nauczyciel akademicki, przedstawiciele samorządu studentów i doktorantów (jeżeli delikt dotyczy praw studenta lub doktoranta), a także pokrzywdzony oraz przedstawiciele RGNiSW, jak też przedstawiciele ministra. Za zgodą obwinionego na rozprawie dyscyplinarnej mogą być obecni przedstawiciele związku zawodowego, którego jest on członkiem. Wypada w tym miejscu zauważyć, że obecność tych osób nie jest jednoznaczna z ich prawem do udziału w rozprawie. Na gruncie proceduralnym rozróżnia się bowiem uczestnictwo rozumiane jako prawo do aktywnego udziału w danej czynności procesowej od obecności przy niej. Uprawniony do obecności przy danej czynności jest tylko jej obserwatorem, natomiast podmiot biorący w niej udział ma do odegrania określoną rolę procesową – jako członek organu orzekającego, strona procesowa, osobowe źródło dowodowe (świadek, biegły), pomocnik organu (protokolant, tłumacz) czy też reprezentant strony (np. obrońca obwinionego). W tym miejscu warto zauważyć, że ani pokrzywdzony czynem obwinionego, ani też zawiadamiający o delikcie dyscyplinarnym nie mają statusu strony procesowej w postępowaniu dyscyplinarnym. Oznacza to, że jeśli nie należą oni do kręgu osób wskazanych w art. 293 ust. 5 p.s.w.n., nie są uprawnieni do udziału w rozprawie dyscyplinarnej przed komisją dyscyplinarną.

Nie budzi wątpliwości brak możliwości udziału innych niż skład orzekający podmiotów w posiedzeniach niejawnych. Są one bowiem wyznaczane przez przewodniczącego komisji w kwestiach organizacyjnych, nie są forum orzekania merytorycznego (w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej), a zatem biorą w nich udział wyłącznie członkowie danego składu orzekającego oraz protokolant.

W kwestii jawności wewnętrznej, przyjmującej postać zarówno dostępu stron do akt postępowania dyscyplinarnego, jak i możliwości ich uczestniczenia w czynnościach procesowych podejmowanych przez komisję dyscyplinarną, istotne znaczenie

mają przepisy rozporządzenia MEiN, a przede wszystkim § 23 ust. 4, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Udział w postępowaniu dyscyplinarnym, w tym w rozprawie, jest prawem stron procesowych, a zatem zarówno rzecznik dyscyplinarny (strona czynna), jak i obwiniony (strona bierna) mogą aktywnie uczestniczyć w rozprawie. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to ich prawo, a nie obowiązek. Jeśli strona nie wnosi o usprawiedliwienie swojej nieobecności na rozprawie i nie żąda jej odroczenia, może ona być prowadzona pod jej nieobecność. Wniesienie jednakże takiego wniosku skutkować musi wyznaczeniem kolejnego terminu rozprawy, na który strona wnioskująca może – zgodnie z przysługującym jej prawem – stawić się i wziąć w niej aktywny udział⁹. Wskazuje się to w regulacji zamieszczonej w § 5 ust. 6 rozporządzenia MEiN. Warunkiem takiego procedowania jest jednak prawidłowe zawiadomienie stron o terminie i miejscu rozprawy, co następować powinno przy udziale operatora pocztowego lub pracownika uczelni¹⁰. Z uwagi na charakter tej regulacji (*lex specialis*), nie można posłużyć się w tym wypadku formułą zawiadomień możliwą do zastosowania w procesie karnym, bowiem nie ma tu odpowiedniego zastosowania Kodeksu postępowania karnego (por. art. 305 p.s.w.n.)¹¹. Choć w literaturze zwraca się uwagę na możliwość zastosowania tych uproszczonych form zawiadamiania (np. przez telefon, pocztę elektroniczną), to jednak w ograniczonym zakresie podmiotowym – wyłącznie w stosunku do rzecznika dyscyplinarnego, bowiem taka forma powiadomienia o terminie nie narusza jego praw procesowych¹². Tak zresztą kwestię tę uregulował prawodawca w § 5 ust. 2–5 rozporządzenia MEiN¹³.

⁹ Por. § 34 ust. 2 Rozporządzenia MEiN.

¹⁰ Por. § 5 Rozporządzenia MEiN.

¹¹ Szerzej o odpowiednim stosowaniu przepisów – J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo”* 1964, nr 3, s. 370 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 302, a w odniesieniu do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych por. K. Dudka, *Zasady i zakres odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Zasady ponoszenia kosztów postępowania dyscyplinarnego notariuszy na tle regulacji dotyczących innych zawodów prawniczych*, Warszawa 2015, s. 10; też, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych uregulowanych w prawie o adwokaturze oraz ustawie o radcach prawnych*, „Prawo w Działaniu” 2014, nr 18, s. 48; też, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawniczych zawodach zaufania publicznego. Analiza orzecznictwa kar dyscyplinarnych*, Warszawa 2013, s. 14; P. Czarnecki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa karnego w postępowaniach represyjnych*, w: *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. P. Czarnecki, Warszawa 2016, s. 13 i n.

¹² Zwraca na to uwagę A. Jakubowski, *Komentarz do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, kom. do art. 293, t. 8, LEX/el. (dostęp: 12.02.2025).

¹³ § 5.

1. W postępowaniu w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczyciela akademickiego wezwania, zawiadomienia, orzeczenia, postanowienia, zarządzenia i inne pisma doręcza się za potwierdzeniem odbioru.
2. Wezwania, zawiadomienia i inne pisma, od których daty doręczenia biegną terminy, są doręczane przez uprawnionego pracownika uczelni albo operatora pocztowego w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r., poz. 896).
3. Wezwań i zawiadomień można dokonywać również telefonicznie, pozostawiając w aktach sprawy adnotację za- wierającą datę i treść przekazanego wezwania lub zawiadomienia, wraz z podpisem osoby, która dokonała tej czynności.

Unormowanie dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich jest w zasadzie kompletne jedynie w odniesieniu do stron tego postępowania. Stosowna reguła udostępniania obwinionemu akt bądź ich części, a także ich kopiowania, znajduje się w § 21 ust. 4 rozporządzenia MEiN, stanowiącym, że od chwili doręczenia obwinionemu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy wyłącznie obwiniony lub jego obrońca mogą przeglądać, w obecności osoby wyznaczonej przez przewodniczącego składu orzekającego, akta sprawy oraz sporządzać z nich wypisy, notatki i fotokopie.

Jeśli jednak zastosować wykładniczą technikę odpowiedniego stosowania przepisów ustawy kodeks postępowania karnego, do czego uprawnia art. 305 p.s.w.n., zauważyć można zbieżny sposób uregulowania tej kwestii w art. 156 § 1–2 k.p.k. Wyraźnie się tam wskazuje, że wyłącznie stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom. Ustawa nie określa kręgu tych osób, nie podaje kryterium uznawania ich za odpowiednie, by udzielić im dostępu do akt postępowania sądowego. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że należy w tym zakresie przyjąć regułę, iż osoby te muszą mieć uzasadniony powód, by zapoznać się z całą dokumentacją tworzącą akta sprawy sądowej lub z jej częścią. Dodaje się dla przykładu, że mogą to być przedstawiciele mediów, osoby prowadzące badania naukowe, a także inne, jeżeli wykażą uzasadniony powód, dla którego wnoszą o dostęp do akt¹⁴.

Rozporządzenie MEiN nie reguluje kwestii udostępniania akt postępowania dyscyplinarnego będącego w toku innym osobom, co implikuje konieczność zastosowania przepisów szczególnych w zakresie dostępu do akt tego postępowania. Możliwość zastosowania przepisów szczególnych w tym obszarze zapewnia wspomniany już art. 305 p.s.w.n., który w zakresie nieuregulowanym w ustawie odsyła w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. Zasady dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich są zatem regulowane również, na zasadzie odpowiedniego zastosowania, przez wskazane wyżej przepisy art. 156 § 1 i 2 k.p.k. Jak zauważa się w orzecznictwie, przepisy k.p.k. w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego i wyłączają w tym zakresie możliwość zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, podkreślając przede wszystkim zupełnie inną sytuację stron procesowych w tym

4. Pisma inne niż wezwania i zawiadomienia można doręczać również za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej, pozostawiając w aktach sprawy wydruk doręzonego pisma i potwierdzenie transmisji danych.

5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się, jeżeli przemawia za tym potrzeba usprawnienia prowadzonego postępowania i nie prowadzi to do naruszenia praw jego uczestników.

6. Przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do doręczania wezwań, zawiadomień i innych pism kierowanych do:

- 1) osoby, której czynu dotyczy zawiadomienie lub informacja;
- 2) osoby, której czynu dotyczy postępowanie wyjaśniające;
- 3) obwinionego.

¹⁴ Por. H. Paluszkiwicz, w: *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, red. K. Dudka, Warszawa 2023, s. 324.

stadium postępowania karnego i innych podmiotów, nieposiadających takiego statusu. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla przy tym, że przyjęcie, by strona postępowania karnego, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskiwała dostęp do akt postępowania na zasadach kodeksowych bardziej sformalizowanych niż inne osoby żądające do nich dostępu w trybie u.p.d.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵. Ponieważ rozważania dotyczą postępowania dyscyplinarnego, będącego swego rodzaju odpowiednikiem etapu postępowania przed sądem w toku procesu karnego, należy rozważyć, czy są jakiekolwiek możliwości wykorzystania innych podstaw prawnych dostępu do akt tego postępowania niż te określone w przepisach p.s.w.n., k.p.k. czy też rozporządzenia MEiN. W grę może wchodzić wyłącznie ustawa o dostępie do informacji publicznej, o ile uznać, że jej postanowienia mogą objąć swoim zakresem postępowanie dyscyplinarne toczące się przed komisją dyscyplinarną¹⁶.

DOSTĘP DO AKT POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO W TRYBIE USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pojęcie „informacja publiczna” jest terminem ustawowym. Ustawodawca zdefiniował go w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 tego aktu każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą¹⁷.

¹⁵ Wyrok NSA z 25.05.2017 r., I OSK 1399/15, LEX nr 2323346.

¹⁶ Por. Postanowienie NSA z 19.01.2011 r., I OSK 8/11, LEX nr 741678, w którym stwierdza, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji publicznej o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji.

¹⁷ Interesującą analizę tego pojęcia w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przeprowadził P. Szustakiewicz, wskazując, iż o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu powołanej ustawy decydują różne kryteria: kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji (wskazując wyrok NSA z 24.05.2013 r., I OSK 260/13, wyrok NSA z 30.11.2012 r., I OSK 1835/12), gdzie kryteria określające, iż żądana informacja ma charakter publiczny, zawarto w art. 6 u.d.i.p., statuującym rodzaje informacji, które dotyczą spraw publicznych. Przepis ten jest rozwinięciem art. 1 u.d.i.p., łączącego pojęcie „informacja publiczna” z pojęciem „sprawa publiczna”, a zatem „przedmiotem informacji musi być sprawa publiczna i jakkolwiek jej rozumienie jest dość szerokie, to jednak dotyczyć ma ona sfery faktów” (wyrok z 18.12.2013 r., I OSK 1944/13). Innym kryterium jest kryterium podmiotowe, według którego „informację publiczną stanowi wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy” (tak wyrok NSA z 2.10.2014 r., I OSK 501/14), oraz przedmiotowo-podmiotowe, w myśl którego informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej” (wyrok NSA z 27.06.2013 r., I OSK 513/13, podobnie wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 1966/13). O uznaniu, że określona informacja jest informacją publiczną, decydują więc dwa elementy: podmiotowy – dany podmiot zaliczony jest do zbioru władz publicznych lub w imieniu państwa wykonuje zadania publiczne, oraz przedmiotowy – informacja dotyczy spraw związanych z wykonywaniem przez te podmioty mających związek z zadaniami publicznymi. Szerzej P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 53–62.

Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, nie stanowiąc wyliczenia enumeratywnego, o czym świadczy użycie w treści tego przepisu zwrotu „w szczególności”. Obejmuje on m.in. informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. i o zasadach funkcjonowania tych podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych dość zgodnie przyjęto, że informacją publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów¹⁸. W innym judykacie NSA stwierdza, że nie każdy dokument wytworzony przez organ publiczny jest informacją publiczną; decydujące są treść i charakter danych, a nie to, jak nazwany jest dokument, w którym informacja się znajduje¹⁹. Nie każda zatem informacja, będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, jest w sensie prawnym informacją publiczną. Jest nią tylko taka informacja, która dotyczy spraw mających charakter związany z funkcjonowaniem państwa, ponadto taka informacja powinna dotyczyć sfery zdarzeń mających miejsce w rzeczywistości²⁰.

Na tym tle zasadne jest pytanie, czy postępowanie dyscyplinarne nauczycieli akademickich i zgromadzona w jego toku dokumentacja tworząca akta tego postępowania mieszczą się w pojęciu informacji publicznej?

W świetle art. 4 ust. 1 u.d.i.p. uczelnia publiczna jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej zarówno dlatego, że wykonuje zadania publiczne, jak i dlatego, że dysponuje majątkiem publicznym. Co do zasady, uczelnia jest zatem objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, a postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego i dokumentacja przebiegu tego postępowania mają charakter informacji publicznej, albowiem wytworzone zostały w toku realizacji zadań publicznych przez właściwy organ, jakim jest komisja dyscyplinarna²¹. To stanowisko doznaje jednak pewnych ograniczeń, gdy weźmie się pod uwagę inne niż uczelniane komisje dyscyplinarne. Wszak komisja dyscyplinarna przy RGNiSW i komisja dyscyplinarna przy ministrze nie dysponują żadnym majątkiem publicznym, nie mają żadnego budżetu, a ich obsługa powierzona została odpowiedniej komórce organizacyjnej urzędu ministra właściwego ds. nauki i szkolnictwa wyższego. Jednak, jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu²² odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji, w pragmatykach regulujących status prawny innych pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych, np. adwokackiego. Jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty

¹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.06.2010 r. II SAB/Wa 9/10, LEX nr 643859.

¹⁹ Wyrok NSA z 5.03.2013 I OSK 2888/12, Legalis nr 760481.

²⁰ Wyrok NSA z 18.12.2013r., I OSK 1944/13, LEX.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 25.11.2020 r., sygn. akt II SAB/Po 87/20, LEX nr 3108996.

²² Ibidem.

mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym za wykroczenia dyscyplinarne. Najczęściej tym mianem pragmatyki określają naruszenie obowiązków pracowniczych, ale równie często zakres tego pojęcia jest rozciągnięty na uchybienie godności lub zasadom etyki wykonywania danego zawodu. Przy czym sankcja dyscyplinarna należy do grupy środków przymusu państwowego, które mają charakter kary. Jest to więc, jak zauważa WSA, odpowiedzialność typu karnego, ponieważ jest odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary, a sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy uczelni jest formą wykonywania władzy publicznej.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w wyroku z 18.05.2020 r.²³, wyraził pogląd, zgodnie z którym prawo do udostępnienia informacji publicznej w postaci dokumentów nie zostało ograniczone wyłącznie do dokumentów urzędowych. Pojęcie „dokument” na gruncie u.d.i.p. należy, w ocenie sądu, rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu prawa do informacji publicznej. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji przez „dokument w ogólności” należy rozumieć każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowioną i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać formę papierową, elektroniczną, cyfrową. Taki pogląd został wyrażony w odniesieniu do znajdującego się w aktach sprawy dyscyplinarnej dokumentu będącego dowodem w sprawie. Dokument ten został włączony do akt jako dowód w postępowaniu dyscyplinarnym, co w ocenie WSA nie odbiera mu przymiotu informacji publicznej ani nie wyłącza go w związku ze szczególną regulacją rozporządzenia MEiN i k.p.k., z obowiązku udostępnienia w trybie u.d.i.p. Sąd podkreśla przy tym, że nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że dokument ten ma swój odrębny od postępowania dyscyplinarnego byt, może zatem funkcjonować samodzielnie, w oderwaniu od postępowania dyscyplinarnego. Oznacza to, zdaniem WSA, że jeśli dokument posiadający cechę obiektywizmu i niezależności oraz bezstronności zamieszczony został w aktach postępowania wyłącznie jako dowód jakiejś okoliczności, to podlega udostępnieniu wnioskodawcy w myśl przepisów u.d.i.p., bowiem okoliczność zakończenia lub trwania postępowania dyscyplinarnego, w którym jest dowodem, pozostaje bez znaczenia dla możliwości jego udostępnienia w trybie u.d.i.p. Aprobata takiego poglądu oznacza, że w praktyce komisje dyscyplinarne, otrzymując wniosek od osoby niebędącej stroną tego postępowania o udostępnienie określonego dokumentu z akt prowadzonego przez nie postępowania dyscyplinarnego (stanowiącego według powyższego poglądu informację publiczną), zmuszone byłyby dokonywać oceny, jaką rolę pełni dany dokument i jakie jest jego znaczenie dla toku postępowania dyscyplinarnego i orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego nauczyciela akademickiego. Zauważyć wypada, że inne znaczenie ma znajdujący się w aktach sprawy dyscyplinarnej np. dokument zawierający oświadczenia procesowe stron – przykładowo wniosek rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego; inne dokument stanowiący oświadczenia imperatywne komisji dyscyplinarnej – taki

²³ Wyrok WSA w Opolu z 18.05.2020 r. II SAB/Op 26/20, LEX nr 3007525.

jak nieprawomocne orzeczenie w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego; a inne dokument mający swój własny byt w obrocie prawnym, w aktach postępowania znajdujący się jako dokument o charakterze dowodowym – np. audyt jednostki organizacyjnej, w której zatrudniony jest obwiniony.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21.11.2014 r.²⁴ wskazuje, że z prawa dostępu do informacji publicznej wynika prawo do wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru, co umacnia brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., w którym ustawodawca stwierdził, że udostępnieniu podlegają treści i postać dokumentów urzędowych. W ocenie NSA zakres przedmiotowy dostępu do informacji publicznej uniemożliwia zainteresowanemu swobodny dostęp do akt sprawy. Nie każdy zbiór dokumentów może być zatem udostępniony w trybie u.d.i.p. W zakresie przedmiotowym ustawy nie precyzuje się bowiem, że podmiot zobowiązany powinien udostępniać zbiory dokumentów (akta sprawy) do swobodnego przeglądania przez zainteresowanego. W tym wypadku art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. determinuje zakres uprawnienia zainteresowanego, ponieważ ogranicza on pojęcie informacji publicznej do dokumentu.

Takie stanowcze ujęcie jak zaprezentowane w przywołanym wyżej judykacie pokazuje, że dokumenty stanowiące akta toczącego się postępowania dyscyplinarnego, w opinii sądu, stanowią informację publiczną. Czy zatem stosuje się do nich przepisy o dostępie do informacji publicznych?

Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga wzięcia pod uwagę nie tylko ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale także wszystkich unormowań odnoszących się do postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich, a zatem zarówno przepisów ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jak i stosowanych odpowiednio w sprawach nieuregulowanych tą ustawą przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów rozporządzenia MEiN.

Przyjęcie, że informacje w zakresie dokumentów stanowiących część toczącego się postępowania dyscyplinarnego są informacją publiczną ze względu na to, że spełniają warunki definicji legalnej z art. 1 u.d.i.p., nie oznacza, że podlegają one udostępnieniu osobie, która zwraca się o dostęp do nich w trybie tej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 9.12.2013 r.²⁵ wyjaśnił, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisami takimi są m.in. przepisy 156 i 321 k.p.k. Przepis art. 156 § 1 k.p.k. prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możliwość sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Chociaż przepis nie stanowi tego *expressis verbis*, należy przyjąć, że dotyczy on akt sądowych zarówno toczącego się, jak i zakończonego postępowania. Jak zauważa NSA w tym

²⁴ Wyrok NSA z 21.11.2014 r., I OSK 779/14, LEX nr 2787769.

²⁵ Uchwała (7) NSA z dnia 9.12. 2013 r. I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3/37.

judykacie – przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do wszystkich potencjalnych adresatów, a nie tylko do stron postępowania karnego, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego. Są one przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Z kolei w wyroku z 21.08.2013 r.²⁶ Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że udostępnieniu podlega informacja w postaci wyroków sądowych. Sąd na poparcie swoich argumentów przywołał art. 6 u.d.i.p., wskazując, że przepis ten dokładnie określa katalog informacji podlegających udostępnieniu na podstawie ustawy, a zatem ze względu na charakter zawartych w nich informacji podlegają one udostępnieniu. NSA wypowiedział się w tym judykacie co do obowiązku udostępnienia w trybie u.d.i.p. nieprawomocnego orzeczenia (wyroku) sądu powszechnego, uznając, że jest to dokument urzędowy, który niezależnie od jego prawomocności stanowi informację publiczną, a więc zawsze podlega udostępnieniu. Odnosząc powyższe do postępowania dyscyplinarnego toczącego się wobec nauczyciela akademickiego, zauważyć należy, że stosowany w nim odpowiednio przepis art. 156 § 1 k.p.k. stanowi inny szczególny przepis, wyłączający udostępnienie tego dokumentu z akt postępowania dyscyplinarnego z uwagi na regulację zawartą w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Z samej treści ustawy wynika zatem zakaz udzielenia dostępu do akt toczącego się postępowania dyscyplinarnego podmiotom innym niż w nim wskazane, co obejmuje również możliwość udostępnienia części tych akt w postaci konkretnego dokumentu w nim zamieszczonego.

WNIOSKI

Wspierając się stanowiskiem zaprezentowanym przez NSA w wyroku z dnia 15.12.2021 r.²⁷, w podsumowaniu powyższych rozważań wypada sformułować następujące wnioski.

Po pierwsze, należy przyjąć, że przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 1 k.p.k., z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom.

Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonego).

Po trzecie, wskazane przepisy k.p.k. stanowią „przepisy innych ustaw”, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają

²⁶ Wyrok NSA z 21.08.2013 r. I OSK 754/13, LEX nr 1350343.

²⁷ Wyrok NSA z 15.12.2021 r., III OSK 4343/21, LEX nr 3275807.

zastosowanie przepisów tej ustawy do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej.

Konkludując, należy zatem przyjąć stanowisko, że informacje pochodzące z postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich, a także z akt tego postępowania, mimo uznania ich za informację publiczną, nie podlegają udostępnieniu osobie zwracającej się o dostęp do nich w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż szczególna regulacja (jest to odpowiednio stosowany na mocy art. 305 p.s.w.n. przepis art. 156 § 1 k.p.k.) wyłącza takiego wnioskodawcę, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego. Przyjęte tu stanowisko odnosi się przede wszystkim do postępowania dyscyplinarnego będącego w toku, a zatem od jego wszczęcia zarządzeniem przewodniczącego komisji dyscyplinarnej w reakcji na złożony przez rzecznika dyscyplinarnego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec określonego obwinionego nauczyciela akademickiego, aż do jego prawomocnego zakończenia. Dostęp do akt postępowań zakończonych prawomocnie, w tym do wydanych w toku tego postępowania orzeczeń dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej, pozostaje – w związku z treścią odpowiednio stosowanego art. 156 § 1 k.p.k. – do decyzji przewodniczącego komisji, który ma prawo udostępnić te akta także innym niż strony, obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi. Ze względu na znaczenie, jakie ma orzeczenie w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec nauczyciela akademickiego dla środowiska akademickiego, ale także w szerszym znaczeniu dla społeczeństwa, mając na uwadze, że mieści się ono w pojęciu informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., należy przyjąć, że istnieją przesłanki faktyczne i podstawy prawne dla udzielenia takiej informacji osobie wnioskującej o to w trybie dostępu do informacji publicznej po prawomocnym zakończeniu postępowania dyscyplinarnego²⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Czarnecki P., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa karnego w postępowaniach represyjnych*, w: *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. P. Czarnecki, Warszawa 2016.
- Dudka K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawniczych zawodach zaufania publicznego. Analiza orzecznictwa kar dyscyplinarnych*, Warszawa 2013.
- Dudka K., *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych uregulowanych w prawie o adwokaturze oraz ustawie o radcach prawnych*, „Prawo w Działaniu” 2014, nr 18.
- Dudka K., *Zasady i zakres odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Zasady ponoszenia kosztów postępowania dyscyplinarnego notariuszy na tle regulacji dotyczących innych zawodów prawniczych*, Warszawa 2015.
- Jakubowski A., *Komentarz do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, kom. do art. 293, t. 8, LEX/el. 2023.

²⁸ Kwestią odrębną jest sposób techniczny udzielenia informacji, w tym ewentualnie anonimizacja danych osobowych.

- Kosowski J., w: *Komentarz do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* art. 278, red. A. Jakubowski, LEX/el. 2023.
- Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3.
- Paluszkiewicz H., w: *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, red. K. Dudka, Warszawa 2023.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Wiak K., w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.
- Wiliński P., Karlik P., w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

Cytuj jako:

Paluszkiewicz H., *Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego nauczyciela akademickiego*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 67–80. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.36/h.paluszkiewicz

TEORETYCZNE UJĘCIE WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO (W ASPEKTCIE PLANU OGÓLNEGO GMINY)

ZBIGNIEW CZARNIK*

ROBERT SAWUŁA**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.37/z.czarnik/r.sawula

STRESZCZENIE

W normatywnym ujęciu planowanie przestrzenne stanowi władczą możliwość kształtowania przestrzeni. Gmina, korzystając z władztwa planistycznego, oddziałuje na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a w skrajnym przypadku może spowodować jego pozbawienie. Istotne jest, by prawo wyznaczało granice tego władztwa, przez tworzenie takich instrumentów, które dawałyby gwarancje należytej ochrony własności nieruchomości. Plan ogólny gminy jest jednym z takich rozwiązań prawnych. Stanowi wypełnienie konstytucyjnego warunku dopuszczalności ingerencji we własność nieruchomości – jej podstawą może być ustawa, przy czym ma ona określać nie tylko sposób, w jaki ograniczenia mają być wprowadzane, ale ma także być źródłem wartości, które usprawiedliwiają ograniczenie. Plan ogólny gminy spełnia tak określone warunki. Tym samym staje się nie tylko ważnym instrumentem polityki planistycznej, ale także istotnym mechanizmem ochrony własności nieruchomości objętych procesem planistycznym.

Słowa kluczowe: władztwo planistyczne, gmina, plan ogólny, ochrona własności

* dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl, ORCID: 0000-0001-8459-1108

** dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: rob.sawula@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4908-9902



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

THEORETICAL APPROACH TO PLANNING AUTHORITY (IN TERMS OF THE MUNICIPALITY'S GENERAL PLAN)

ABSTRACT

In normative terms, spatial planning constitutes an authoritative means of shaping space. By exercising its planning authority, a municipality influences how property rights are exercised and, in extreme cases, may lead to their deprivation. The law must set limits on this authority by establishing instruments that guarantee adequate protection of property rights. The municipality's general plan is one such legal instrument, fulfilling the constitutional condition for the admissibility of interference with real estate ownership, which may be based on a statute. It must not only specify the manner in which restrictions are to be introduced, but also provide a source of values that justify such restrictions. The municipality's general plan meets these conditions. Thus, it becomes not only an important instrument of planning policy but also a crucial mechanism for protecting the property rights of real estate covered by the planning process.

Keywords: planning authority, municipality, general plan, property protection

WPROWADZENIE

Władztwo planistyczne gminy¹ to ważny problem prawny w funkcjonowaniu gminy. Wiąże się ono z jakością przestrzeni publicznej, a docelowo – z poprawnym wykonywaniem nałożonych na gminę zadań. Skutkami dotyka różnych obszarów funkcjonowania podmiotów prawa, podlegających władztwu gminy. Z tego powodu może być ono analizowane z różnych punktów widzenia. Jednym z nich jest relacja, w jakiej pozostaje ten typ władztwa publicznego, z ochroną praw i wolności, zwłaszcza z wyznaczeniem granic dopuszczalnej ingerencji w prawo własności nieruchomości. Wskazanie tego związku jest prawnie doniosłe, bowiem własność nieruchomości jest podstawą ustrojową wartością polskiego porządku konstytucyjnego. Poza tym ten rodzaj władztwa może być wykorzystywany jako uniwersalne narzędzie do opisu zakresu i charakteru prawotwórczej działalności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Przy jego pomocy można przedstawić dopuszczalny zasięg władczej ingerencji gminy w prawa podmiotów objętych procesami planistycznymi i porównać je ze standardami wyznaczonymi w Konstytucji. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „władztwo planistyczne” jest pojęciem doktrynalnym, a w orzecznictwie i doktrynie używane są również pojęcia o zbliżonym znaczeniu, w szczególności „samodzielność planistyczna gminy” – nawiązuje ono do konstytucyjnej

¹ Pojęcie to powszechnie jest używane w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych – por. np. motywy wyroku NSA z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19, CBOSA, nsa.gov.pl. Sądy administracyjne, kontrolując akty planistyczne organów gminy, zwykle wypowiadają się w kwestii przekroczenia lub braku przekroczenia granic władztwa planistycznego w odniesieniu do konkretnych norm prawa miejscowego, por. np. wyrok NSA z 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16, CBOSA, nsa.gov.pl, w którym – odwołując się do braku przekroczenia granic władztwa planistycznego – uznano, że organ planistyczny gminy ma prawo do wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazów i ograniczeń dotyczących zwiększania produkcji hodowlanej w celu ograniczenia emisji odorów.

zasady samodzielności gminy. W ujęciu doktrynalnym pojęcie samodzielności planistycznej w dużej mierze pokrywa się z pojęciem władztwa planistycznego gminy, chociaż wymienia się również aspekty swobody działania oraz swobody kształtowania treści².

Przedstawione rozważania nie zmierzają do całościowego ujęcia wskazanego problemu. Koncentrują się na kwestiach, mających znaczenie dla właściwego rozumienia granic władztwa planistycznego gminy z punktu widzenia ochrony własności nieruchomości. Z tego powodu chodzi w nich przede wszystkim o wskazanie i ocenę formalnych podstaw kształtowania przestrzeni przez gminę. Zamiarem nie jest uogólnienie zastanych tendencji doktrynalnych i orzeczniczych, ale sformułowanie propozycji, które mogą być podstawą do dyskusji na temat treści i zakresu władztwa planistycznego gminy.

PRZESTRZEŃ JAKO PRZEDMIOT PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Przestrzeń może być rozumiana różnie³. Dla przedstawionych rozważań przyjęto potoczne znaczenie tego terminu. W takim ujęciu przestrzeń to otoczenie, otaczający nas świat zarówno materialny, jak i niematerialny (wartości, normy). Tak rozumiana przestrzeń wyznacza dwie sfery naszego funkcjonowania; publiczną i prywatną. Przestrzenią publiczną jest taka, w której dochodzi do krytycznej dyskusji, a więc pojawiają się konflikt i ocena podejmowanych przez jednostkę działań, w tym coraz częściej z punktu widzenia kryteriów określanych przez władzę publiczną, bowiem to właśnie ona często staje się nie tylko organizatorem, ale gospodarzem takiej sfery, wyznaczając normy prawne organizujące jej funkcjonowanie⁴. Stan taki pociąga za sobą określone konsekwencje, choćby dążenie do identyfikacji interesu publicznego jako interesu samej władzy publicznej, a nie jako uogólnionego interesu jednostek, i tworzenie specyficznie rozumianej strefy publicznej. Potwierdzeniem tego stanu może być ustawodawstwo nadmiernie i biurokratycznie ingerujące w prawa i wolności.

Skoro elementem sfery publicznej jest otaczająca nas przestrzeń, to dla współczesnych porządków prawnych jest to cenne dobro, podlegające szerokiej reglamentacji. Stąd też ingerencje władzy publicznej w tym obszarze zawsze wydają się mieć racjonalne podstawy. Praktyka jednak uczy, że tak być nie musi. Dobitnym tego przykładem jest liczba zaplanowanych dróg w Polsce, przy stosunkowo niewielkiej liczbie planów miejscowych opracowanych przez gminy oraz terenów budowlanych dla ponad 60 mln potencjalnych mieszkańców, bądź też projektowanie w planach dróg prywatnych o parametrach drogi publicznej. Te paradoksy ujawniają

² *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, s. 21.

³ J. Zimmermann wskazuje, że standardowo i potocznie, gdy zestawiamy prawo administracyjne z przestrzenią, mamy na myśli przestrzeń w znaczeniu najprostszym i dosłownym, zawartą w regulacjach prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, prawa o nieruchomościach i w innych dziedzinach prawa materialnego – por. *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 14.

⁴ Szeroko na ten temat zob. J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia strefy publicznej*, Warszawa 2007, s. 3–94.

braki w zakresie konstrukcji modelu planowania przestrzennego, funkcjonującego w obowiązującym prawie, modelu, który zdaje się nie tworzyć prawidłowych mechanizmów realizacji realnych potrzeb i oczekiwań społecznych.

Poza tym w zakresie projektowania przestrzeni często władza publiczna przyjmuje rolę twórcy społecznych potrzeb i sposobów ich realizacji, niezależnie od tego, czy takie potrzeby ktokolwiek odczuwa. Przy tak opisanym dysonansie muszą zatem pojawiać się konflikty, których można by uniknąć, gdyby przyjęto założenie, że w planowaniu poza swobodą gminy w kształtowaniu przestrzeni istotne są jeszcze dwa elementy: większy udział społeczności lokalnej w procesach planistycznych oraz należyta ochrona praw i wolności tej wspólnoty. Wydaje się, że ten drugi kontekst jest nawet ważniejszy, bowiem przy właściwej ochronie praw i wolności udział społeczności w kształtowaniu przestrzeni może schodzić na plan dalszy. Nie budzi wszak najmniejszej wątpliwości, że uchwalenie planu miejscowego skutkuje wielokierunkowo⁵.

W chwili obecnej władztwo planistyczne nie jest nastawione przede wszystkim na usuwanie ze sfery publicznej różnego rodzaju zagrożeń i dbanie o bezpieczeństwo, jak miało to miejsce w przeszłości, ale staje się aktywnym współtwórcą zjawisk określających sposób użytkowania przestrzeni dla różnych celów⁶. Przy takich założeniach gmina to gracz, występujący w imieniu różnych interesów lub lobby – przez to w pewnym sensie traci legitymację do powoływania się na interes ogólny. Skutkiem tego jest wprowadzanie w planach miejscowych niezrozumiałych ograniczeń lub mechanizmów prawnych. Przykładem takim może być obowiązek przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej urządzonej przez gminę lub traktowanie stacji telefonii cyfrowej albo wiatraków produkujących energię elektryczną jako inwestycji celu publicznego. Przy tak ukształtowanym zakresie planowania przestrzennego i roli gminy w tym procesie szczególnego znaczenia nabiera jasne ukształtowanie ram prawnych, w których mogą być realizowane zamierzenia planistyczne. Ważne w tym obszarze jest, by wszelkie ingerencje we własność nieruchomości miały ustawowe podstawy i by zapewniony został skuteczny sposób kontroli społecznej władztwa planistycznego gminy.

CHARAKTER PRAWNY WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO GMINY

Planowanie przestrzenne to zorganizowana działalność, polegająca na kształtowaniu przestrzeni, zmierzająca do urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Tak ujmowane działanie należy do zadań własnych gminy. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego staje się więc podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie przestrzeni⁷. Przypisanie gminie takiej roli musiało prowadzić

⁵ Od dawna doktryna zwraca na to swą uwagę, por. np. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 166–190.

⁶ Zob. H. Huber, *Recht, Staat und Gesellschaft*, Bern 1954, s. 32, cyt. za: J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia...*, op. cit., s. 288.

⁷ W systemie planowania przestrzennego gmina pełni rolę szczególną, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w sposób wiążący określa sytuację prawną nieruchomości nim objętych. Wprost wynika to z art. 6 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu

do poszukiwania mechanizmu, dzięki któremu możliwe byłoby wykonywanie tych zadań. Dla realizacji takiego celu wykorzystano klasyczną konstrukcję prawa publicznego, jaką jest władztwo administracyjne.

Władztwo administracyjne to atrybut władzy publicznej. Najogólniej można przyjąć, że oznacza ono możliwość podjęcia i ukształtowania w drodze przymusu państwowego sytuacji prawnej podmiotu⁸. Istotą władztwa jest jednostronne decydowanie o treści praw i obowiązków podmiotu znajdującego się poza administracją, z możliwością zastosowania sankcji, jeżeli określone działanie nie zostanie zrealizowane. Tak rozumiane władztwo ma oparcie w przepisach prawa, a w treści zawiera przymus. W obecnie funkcjonujących praworządnych porządkach prawnych przymus ma zasadniczo charakter pośredni i potencjalny. To oznacza, że może on być wdrożony dopiero po uprzednim skorzystaniu ze środków zmierzających do realizacji założonego celu⁹.

W zakresie planowania przestrzennego gmina jako organ władzy publicznej ma przyznaną przez prawo kompetencję do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania lokalnej przestrzeni¹⁰. Uprawnienie takie przyznane jej zostało w art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Natomiast szczegółowo to zadanie określa się w art. 3 ust. 1 Ustawy Upzp, który stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy stanowi jej zadanie własne, wyłączając morskie wody wewnętrzne, obszar morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu. Analiza wskazanych regulacji, w zestawieniu z teoretycznym ujęciem władztwa administracyjnego, prowadzi do wniosku, że uprawnienie gminy jako podmiotu władzy publicznej do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej jest swoistym przywilejem, w który gmina została wyposażona przez przepisy prawa. Charakter tego władztwa pozwala stwierdzić, że jest to władztwo administracyjne, gdyż spełnia wymogi definicyjne tej kategorii prawnej. Przysługuje ono władzy publicznej jako jednostronne uprawnienie do określenia sposobu korzystania z nieruchomości. Wypadnie przyjąć, że władztwo planistyczne gminy jest rodzajem władztwa administracyjnego, a to czyni uprawnionym konstruowanie takiego pojęcia w rozważaniach odnoszących

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.; dalej jako: Upzp). Plany opracowane przez inne podmioty: powiat, województwo i państwo nie mają takiego charakteru. Co do podstaw prawnych dla gminy jako podmiotu planistycznego prezentowane są również poglądy, które wywodzą upoważnienie do takich działań z całokształtu ustawy, a nie z jej art. 6 ust. 1; zob. H. Izdebski, *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego i prywatnego*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe CSSTIRL” 2004, Warszawa, s. 119–122.

⁸ Szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 30–32 oraz 334–335; również: W. Chrościelewski, *Imperium a gestia w działaniu administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 50–51.

⁹ Podobnie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 31.

¹⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, Przemysław–Rzeszów 2003, s. 75; także: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 42.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1153; dalej jako: Usg).

się do zagospodarowania przestrzennego. Teoretyczny wymiar analizowanego konstruktu nie budzi wątpliwości, natomiast prawo pozytywne nie posługuje się nim. Konsekwencją takiej sytuacji jest to, że nawet w wymiarze doktrynalnym brak jest powszechnie akceptowanej definicji tego władztwa¹². Nauka posługuje się tym pojęciem dla opisanego całokształtu sytuacji prawnej pojawiającej się w procesie kształtowania przestrzeni publicznej. Konsekwencją wynikającą z tego władztwa jest możliwość wprowadzania nakazów lub zakazów związanych z korzystaniem z własności nieruchomości i powiązanie z nimi sankcji w wypadku niepodporządkowania się wynikającym z nich regułom.

We władztwie planistycznym pojawia się problem związany z jego zakresem. Spowodowane to jest zasadą fakultatywności i dualistycznym systemem aktów planistycznych¹³. Innym jeszcze zagadnieniem jest dopuszczenie możliwości określenia zasad zagospodarowania przestrzeni w decyzji ustalającej warunki zabudowy lub lokalizację inwestycji celu publicznego¹⁴. Stan taki pozwala przyjąć, że zakres władztwa planistycznego gminy funkcjonuje na dwóch poziomach: ogólnym, w jakimś zakresie fakultatywnym, i indywidualnym. Oczywiście można prowadzić spór o to, czy decyzyjny sposób kształtowania przestrzeni jest realizacją władztwa planistycznego. Zdania w tym zakresie mogą być podzielone, jednak na tle tak zarysowanych wątpliwości pewne jest to, że stan normatywny wynikający z Upzp zaczyna odbiegać od istoty pojęcia. Dlatego zasadny wydaje się pogląd, że władztwo planistyczne bardziej oznacza ogólną kompetencję gminy do działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego niż konkretną relację między gminą a podmiotami podlegającymi oddziaływaniu kształtowanej przez gminę przestrzeni.

Planowanie jest działaniem zmierzającym do sporządzenia planu, a plan to produkt tej działalności¹⁵. Rozróżnienie tych kategorii pozwala nazwać władztwem planistycznym kompetencję gminy do podjęcia i przeprowadzenia procesu planowania i uchwalenia planu jako aktu ogólnego, a przez to – przepisu prawa miejscowego. Z punktu widzenia podmiotów objętych procedurą planistyczną istotne jest, by wszelkie normy wynikające z planu miały ustawową podstawę. Spełnienie tego założenia nie było – i nie jest – oczywiste. Sytuacja stała się bardzo wątpliwa w stanie prawnym sprzed nowelizacji Upzp z 2023 r.¹⁶, a więc sprzed wprowadzenia instytucji planu ogólnego gminy. Również nie jest ona jednoznaczna po wprowadzeniu do systemu prawnego tego rodzaju planu, zwłaszcza że uchwalenie tego typu planów zostało odroczone w czasie¹⁷. Realnie skutkuje to tym, że planowanie

¹² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 32.

¹³ Taki pogląd prezentuje Z. Niewiadomski, *Gospodarowanie przestrzenią w gminach w świetle nowych rozwiązań prawnych*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny...*, op. cit., s. 110.

¹⁴ Na temat dylematów odnoszących się do takiego sposobu zagospodarowania przestrzeni por. opracowania zawarte w pracy *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022.

¹⁵ Szerzej: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2000 (*Ogólne prawo administracyjne*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 221–222).

¹⁶ Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

¹⁷ Zob. art. 4 Ustawy z dnia 22 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r., poz. 572).

przestrzeni w gminie ciągle nawiązuje do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a więc aktu niebędącego ustawą. W ten sposób naruszane są podstawowe i konstytucyjne warunki ograniczania własności nieruchomości, zgodnie z którymi jedyną podstawą takich działań może być ustawa. W nauce prawa, odnosząc się do wolnościowego prawa zabudowy i odwołując się do treści art. 64 i 21 Konstytucji, prezentowany jest trafny pogląd, w myśl którego zarówno własność będąca prawem wolnościowym, jak i oparte na niej prawo zabudowy – również mające w związku z tym charakter wolnościowy – mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa, a ingerencja w wolnościowe prawo zabudowy jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy jest uzasadniona interesem publicznym¹⁸.

Na tym tle podkreślić należy, że władztwo planistyczne jest realizowane w planie miejscowym, zatem w akcie stanowienia prawa. W wypadku działania gminy w takiej formie prawnej kontrola zakresu i sposobu realizacji kompetencji przysługującej gminie ma iluzoryczny charakter. Sprowadza się tylko do oceny poprawności, a więc strony formalnej uchwalenia planu. W żaden sposób nie sięga meritum przyjmowanych w nim ustaleń. Zjawisko takie jest niepokojące, bo z władztwa planistycznego gminy czyni przestrzeń, w której nie ma możliwości podważenia przyjętych ustaleń materialnych, czyli wprowadzanych ograniczeń. Z prawnego punktu widzenia zakres swobody gminy w tym zakresie jest nawet szerszy niż ustawodawcy, bo ten zawsze może się spotkać z negatywną oceną przyjętych rozwiązań ustawowych, gdy zostaje stwierdzona niekonstytucyjność przepisu ustawy. Podkreślić należy, że niekonstytucyjność ustawy odnosi się zarówno do kontekstu formalnego, jak i, przede wszystkim, materialnego, czyli niezgodności przyjętych rozwiązań z określonymi wartościami. Tego w wypadku kontroli planu miejscowego porządek prawny nie gwarantuje, toteż istniejący model tej kontroli budzi poważne wątpliwości.

Prima facie wydaje się, że lepsza jakość takiej ochrony własności nieruchomości jest gwarantowana w przypadku decyzyjnego kształtowania przestrzeni, albowiem zasadniczo na zakres ograniczeń praw podmiotowych ma wpływ zasada tzw. „dobrego sąsiedztwa”, a ta w dużej mierze kształtowana jest w ramach „władztwa” urbanisty sporządzającego stosowną dokumentację dla wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹ – i może być w pewnym zakresie kontrolowana w postępowaniu instancyjnym. Oczywiście, to także nie jest rozwiązanie idealne, bowiem kontrola instancyjna też ma zasadniczo wymiar formalny, jednak jest bardziej realna niż ta prowadzona na etapie uchwalania planu jako aktu prawa miejscowego.

Tak ukształtowany model kontroli władztwa planistycznego nie spełnia podstawowej zasady, że kolizja między różnymi dobrami musi zawsze być rozstrzygana na poziomie materialnym, bo tylko wtedy można odwoływać się do kryterium sprawiedliwości czy słuszności, zatem orzekać o dozwolonym zakresie ingerencji dobra wspólnego w dobro indywidualne. Gdy w porządku prawnym takiego

¹⁸ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 65.

¹⁹ Szerzej tę problematykę porusza W. Maciejko, *Władztwo planistyczne osoby sporządzającej projekt decyzji o warunkach zabudowy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 4, s. 47–58.

założenia się nie czyni, to przyjmuje się wyraźną preferencję interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. W naszej ocenie sytuacja taka jest niedopuszczalna na gruncie wartości konstytucyjnych, które wiążą zakres dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w prawa i wolności jednostki z różnymi wartościami, choćby z zasadą proporcjonalności.

Skoro władztwo planistyczne gminy to przyznana przepisami prawa możliwość określania warunków zagospodarowania przestrzeni, to niezbędne staje się ustalenie zasięgu i zasad działania w tym obszarze. Bez wątpienia określenie tych reguł musi wychodzić z obowiązującej koncepcji administracji jako działalności prowadzonej na podstawie i w granicach ustaw. Przy ustaleniu treści władztwa planistycznego chodzi więc przede wszystkim o wyznaczenie zakresu związania przepisami ustawy. Założenie to jest tym bardziej konieczne, bo gmina jako jednostka samorządu terytorialnego z punktu widzenia własności nieruchomości jest równorzędnym podmiotem z innymi uczestnikami obrotu prawnego.

W obowiązującym prawie władztwo planistyczne gminy może być uznawane za swobodną działalność, mającą za przedmiot przestrzeń. Jednak takie rozumienie tego władztwa wydaje się niedopuszczalne. Z tego względu nie mogą zasługiwać na akceptację poglądy, które sprowadzają władztwo do uznania planistycznego, którego treścią miałoby być swobodne kształtowanie przestrzeni lokalnej przez gminę²⁰. Zwłaszcza w obecnym porządku prawnym takie ujęcie jest niemożliwe, gdy władztwo musi być niekiedy realizowane poza planem miejscowym i konkretyzuje się w drodze aktu indywidualnego²¹. Wtedy istotne staje się poszukiwanie granic tej swobody, co jest w istocie określeniem treści samego pojęcia. Wydaje się, że przy takim podejściu odwołanie się przy konstruowaniu tego terminu tylko do unormowań Upzp jest niewystarczające. Przy czym, nawet ograniczenie się tylko do cytowanej ustawy musi prowadzić do ustalania zakresu władztwa w zależności od tego, w jakim trybie to władztwo będzie realizowane. Niezależnie w jakiej formie władztwo to jest realizowane, zawsze wymaga ustawowej podstawy. Wymaganie takiej podstawy wiąże się nierozłącznie z wymogiem realizacji założeń planu. Generalnie chodzi o to, by gmina, wprowadzając do planu zadania, tworzyła równocześnie podstawy ich realizacji, znajdujące oparcie w ustawie²². Władztwo planistyczne, skoro ma być zdolnością do autorytatywnego ukształtowania sposobu korzystania z przestrzeni, w tym sposobu korzystania z nieruchomości, musi mieć ustawowe oparcie. Inne rozumienie tego władztwa nie odpowiada normatywnej współczesności. Z tego względu nie stanowią treści władztwa te ustalenia, dla których brak

²⁰ Zob. A. Agopszowicz, *Raummplanungsrecht, Berghau und komunale Planungshoheit in Polen*, „Archiv für Kommunalwissenschaften” 1991, vol. II, s. 310 i n. Cyt. za: Z. Niewiadomski, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 75.

²¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 21 lipca 2008 r., II SA/Kr 345/08, LEX nr 510194; pośrednio wyrok NSA z 6 marca 2009 r., II OSK 439/08, LEX 525855.

²² Określenie w planie celów publicznych bez wskazania czasu ich realizacji jest naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1, zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lonnroth przeciw Szwecji w: M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 409–414.

oparcia w materialnym prawie administracyjnym. Przecież każde władztwo jest tylko sposobem realizacji norm prawa materialnego²³.

Na kanwie przedstawionych uwag z natury ogólnych, należy dokonać charakterystyki funkcjonujących w polskim porządku prawnym mechanizmów normatywnych. Oczywiście, taka ocena nie może być analizą poszczególnych rozwiązań ustawowych. Raczej stanowi wskazanie tendencji z punktu widzenia opisanych założeń. Z tego względu przyjąć należy, że plan ogólny gminy może być pierwszym krokiem do poprawnego w sensie normatywnym ukształtowania władztwa planistycznego gminy.

PLAN OGÓLNY GMINY JAKO AKT PLANISTYCZNY

Upzp w art. 15 ust. 2 określa parametry kształtujące przestrzeń, które ustala gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Samo wyliczenie tych obszarów nie załatwia problemu zakresu i podstaw działania gminy. Punktem wyjścia dla poprawnej konstrukcji władztwa planistycznego w postępowaniu planistycznym muszą być przepisy i założenie, że gmina jako podmiot władzy publicznej może podejmować działania, jeżeli znajduje do tego umocowanie w ustawie. Postulat ten wynika z art. 7 Konstytucji RP²⁴. Konsekwencją tego musi być stwierdzenie, że treść władztwa wyznaczona jest przez ustawy i tylko one mogą być podstawą działania gminy w procesie planistycznym. Nie chodzi tu o przyjęcie, że sam proces regulowany ustawą sankcjonuje wszelkie działania w nim podjęte i przydaje im siłę ustawy. Chodzi o to, że każde działanie planistyczne podejmowane przy opracowaniu projektu planu, a później samego planu, musi mieć podstawę w ustawie.

Na tle takiego założenia pojawia się konieczność jednoznacznego stwierdzenia, że przepisy Upzp, zwłaszcza jej art. 15 ust. 2 oraz art. 7 ust.1 Usg, nie są – i nie mogą być – podstawą do określenia treści władztwa planistycznego, bowiem normy w nich zawarte mają charakter kompetencyjny. Wprawdzie ustawodawca posłużył się przy ich stanowieniu różną techniką legislacyjną, jednak w charakterze są normami, z których wynika co najwyżej możliwość uregulowania w planie określonej problematyki. Tylko takie rozumienie tych przepisów pozwala zbudować pojęcie władztwa odpowiadające standardom konstytucyjnym.

Konieczność jednoznacznego określenia zakresu władztwa planistycznego i wskazania dla niego ustawowej (materialnej) podstawy nie mogą być utożsamiane z pozbawieniem gminy możliwości indywidualizowania przyjmowanych rozwiązań planistycznych. Wynika to z tego, że w polityce planistycznej należy uwzględnić m.in. wymagania ładu przestrzennego, prawo własności, potrzeby interesu publicznego oraz potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności

²³ Wydaje się, że od sposobu realizacji prawa należy odróżnić formę, w jakiej prawo jest realizowane, np. przez wydanie decyzji lub innego aktu. Sposób realizacji oznacza zatem ciąg działań podejmowanych przez władzę w celu urzeczywistnienia nakazów lub zakazów. Działaniem takim jest proces planowania.

²⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.; zob. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK nr 2/2001, poz. 29.

sieci szerokopasmowych. Należy mieć na uwadze, że interes publiczny w planowaniu to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 Upzp).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego określa sposób wykonywania tego prawa. Wynika to wprost z art. 6 Upzp, który stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości²⁵. Status prawny nieruchomości jest zatem nierozdzielnie związany z ograniczeniami wprowadzonymi planem²⁶. To wymusza takie konstruowanie granic władztwa planistycznego, by spełnione zostały konstytucyjne kryteria ochrony własności. Wydaje się, że jedynym i poprawnym rozwiązaniem jest przyjęcie założenia, że treścią planu miejscowego może być tylko ograniczenie, dla którego znajdujemy uzasadnienie w przepisie rangi ustawowej. Oznacza to, że gmina nie może do planu wprowadzić takich regulacji kształtujących przestrzeń lokalną, które nie miałyby uzasadnienia w ustawie materialnej.

Nowelizacja Upzp z 2023 r. likwiduje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, wprowadzając instytucję planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego, przy czym treść tego planu ogólnego nie ma charakteru prostego zastępowania dotychczasowego studium. Wprowadzenie tej konstrukcji normatywnej, z założenia jej twórców, ma prowadzić do zwiększenia władztwa planistycznego w zakresie kreowanej polityki przestrzennej²⁷. Na obligatoryjną treść planu miejscowego gminy składają się dwa elementy – określenie stref planistycznych oraz określenie gminnych standardów urbanistycznych. Drugim ważnym elementem planu ogólnego gminy, ale o charakterze fakultatywnym, jest wyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy²⁸. W piśmiennictwie pozytywnie oceniono obowiązek sporządzenia uzasadnienia do planu ogólnego, które ma podlegać publikacji m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej, co ma ułatwić dostęp do niego²⁹. Plan ogólny będzie oddziaływał na pozostałe instrumenty planistyczne, skoro jego ustalenia uwzględnia się przy uchwalaniu planów miejscowych, analogicznie jak uprzednio wobec ustaleń studium³⁰.

²⁵ W nauce stwierdzenie takie nie jest jednoznaczne – szerzej zob. H. Izdebski, *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego...*, op. cit., s. 120. Autor zwraca uwagę, że regulacje Upzp nie spełniają standardu przyzwoitej legislacji. Podobne poglądy wyrazili: Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 12, także P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 223–228, oraz K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 288 i n.

²⁶ Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, teza 6 do art. 4 Upzp, LEX/el.; *Planowanie i zagospodarowanie...*, op. cit., s. 27–33.

²⁷ Por. druk sejmowy nr 3097, IX kadencja, www.sejm.pl.

²⁸ J. Mrozek, *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6, s. 57.

²⁹ M.J. Nowak, *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11, s. 6.

³⁰ A. Maziarz, *Plan ogólny gminy w znolizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5, s. 29.

Plan ogólny gminy jako instytucja wprowadzona do polskiego systemu planowania przestrzennego³¹ pozwala precyzyjnie zdefiniować pojęcie władztwa planistycznego gminy z punktu widzenia gwarantowanych w Upzp wartości. Oczywiście rozwiązanie to nie jest idealne, ale jest ważnym krokiem do ujednolicenia ustawowych podstaw ograniczeń praw i wolności, na które oddziałuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie zjawisko jednolitego opisu ograniczeń w tym planie następuje tylko w płaszczyźnie formalnej, to jednak jest związane z ustawą, a więc uniwersalnym sposobem określenia materialnych podstaw ograniczenia własności nieruchomości.

Do chwili wprowadzenia planu ogólnego gminy jako podstawy wyznaczającej ramy dla zagospodarowania przestrzennego, funkcjonowało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Akt ten miał nie tylko charakter wewnętrzny, chociaż liczne przepisy nawiązywały do jego treści jako elementu kształtującego różnego rodzaju decyzji administracyjnych, to zasadniczo był pozostawiony do dyspozycji gminy, która w ramach władztwa mogła formować jego kształt. W praktyce prowadziło to do daleko posuniętej relatywizacji ochrony własności nieruchomości. Wynikało to z faktu, że gmina w ramach swojego władztwa mogła ustalać różne sposoby jej wykonywania lub ograniczania. Wadą takiego rozwiązania było to, że żadne z tych działań nie miało materialnego oparcia w ustawie. Innymi słowy, własność nieruchomości była kształtowana – z konstytucyjnego punktu widzenia – w sposób wątpliwy, gdyż nie ograniczała jej ustawa, ale akt niższego rzędu. Miało to miejsce nawet w sytuacji, gdy ograniczenie było odnoszone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bo przecież plan ten nie miał żadnego powiązania z ustawowymi podstawami uzasadniającymi ich wprowadzenie.

Instytucja planu ogólnego gminy częściowo zmienia tę sytuację, czyniąc ją bardziej konstytucyjną. Zasadnicza zmiana sprowadza się do ściślejszego powiązania norm planu miejscowego z ustawą jako źródłem i podstawą ograniczeń w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że na gruncie obowiązującego prawa można twierdzić, że wszelkie ograniczenia prawa własności nieruchomości wprowadzane na poziomie planu miejscowego mają ustawową podstawę w znaczeniu materialnym, którą jest plan ogólny, czyli są w jakimś sensie uniwersalne. Wprawdzie gmina w ramach władztwa planistycznego dalej określa sposób ograniczania własności nieruchomości kształtując parametry planu ogólnego gminy wynikające z art. 13a ust. 4 i art. 13b–g Upzp, to jednak w znacznej części musi to czynić z odniesieniem do ustawowych wzorców, a dla tych ramy są wyznaczane w sposób ogólny, co wynika z art. 13m cytowanej ustawy. Inaczej rzecz ujmując, stwierdzić należy, że na poziomie planu ogólnego władztwo planistyczne gminy zostaje ustawowo wyznaczone przez wskazanie ram dopuszczalnych i możliwych ograniczeń własności nieruchomości. Gmina nadal zachowuje swobodę w definiowaniu konkretnych ograniczeń, jednak nie może wychodzić poza uniwersalnie (ustawowo) wyznaczone

³¹ Art. 13a–m Upzp wprowadzone Ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688). Por. także K. Szlachetko, *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 105–116.

granice. Poza tym plan ogólny gminy, będąc przepisem prawa miejscowego i stanowiąc podstawę uchwalenia planu miejscowego, realizuje wymóg prawidłowości podstawy prawnej ograniczenia własności, którą może być tylko ustawa.

ZAKOŃCZENIE

Planowanie przestrzenne w rozwiniętych zbiorowościach ludzkich jest działalnością niezbędną. Jednak z tego nie wynika, by mogło ono być realizowane w sposób i według reguł, które nie uwzględniają innych wartości chronionych przez współczesne porządki prawne, w tym własność nieruchomości. Właściwe uchwycenie istoty planowania wymaga zdefiniowania treści władztwa planistycznego i roli gminy w tym procesie. Nie mniej istotnym ustaleniem musi być poprawne uchwycenie zakresu i form ingerencji planu w konstytucyjnie chronione wartości, zwłaszcza wolność i własność. Dążenie w regulacji planistycznej do całkowitego ułożenia przestrzeni publicznej w drodze narzucania szeregu wymogów i ograniczeń w zakresie zagospodarowania terenu może być anachronizmem, jeżeli nie będzie uwzględniało ochrony praw i wolności podmiotów, które znajdują się w tej przestrzeni. Plan ogólny gminy jest instytucją prawną, stanowiącą właściwą propozycję uzgadniania sprzeczności między interesem publicznym a interesem prywatnym; sprzeczność ta w planowaniu przestrzennym jest elementem naturalnym. Rozwiązanie to nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak niwelować ten konflikt, ale wyznacza granice dla władztwa planistycznego gminy, w których ma on być rozwiązywany, a z ustawy czyni ostateczne kryterium, będące bazą uzgadniania sprzecznych interesów, co spełnia wymogi stawiane przez Konstytucję dla ograniczania praw i wolności podmiotów prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., *Raumplanungsrecht, Berghau und komunale Planungshoheit in Polen*, „Archiv fur Kommunalwissenschaften” 1991, vol. II.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniu administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia strefy publicznej*, Warszawa 2007.
- Huber H., *Recht, Staat und Gesellschaft*, Bern 1954.
- Izdebski H., *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego i prywatnego*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe CSSTiRL” 2004, Warszawa.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
- Leoński L., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Maciejko W., *Władztwo planistyczne osoby sporządzającej projekt decyzji o warunkach zabudowy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 4.

- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munchen 2000 (Ogólne prawo administracyjne, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003).
- Maziarz A., *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5.
- Mrozek J., *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6.
- Niewiadomski Z., *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Pośluszy, Przemysł–Rzeszów 2003.
- Niewiadomski Z., *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Nowak M.J., *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11.
- Nowicki M.A., *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022.
- Szlachetko K., *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

Cytuj jako:

Czarnik Z., Sawuła R., *Teoretyczne ujęcie władztwa planistycznego (w aspekcie planu ogólnego gminy)*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 81–93. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.37/z.czarnik/r.sawula

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POSTACI DOKUMENTÓW Z POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.38/p.szustakiewicz

STRESZCZENIE

Dostęp do informacji publicznej, uregulowany w art. 61 Konstytucji RP oraz w Ustawie z dnia 6 września 2001 r., jest elementem kontroli społecznej nad władzą publiczną, umożliwiającym społeczeństwu bieżące nadzorowanie podmiotów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jako naczelny organ kontroli państwowej jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej. Wątpliwości budzi stosowanie Ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) do wyników kontroli NIK, szczególnie w kontekście innych ustaw określających odmienne zasady dostępu do informacji. W art. 10 ustawy o NIK statuuje się obowiązek Prezesa NIK do ujawnienia określonych dokumentów, jednak nie wyklucza to stosowania u.d.i.p. dla pozostałych dokumentów po zakończeniu postępowania kontrolnego. Programy i tematyki kontroli są chronione tajemnicą kontrolerską, ale mogą być ujawnione po zakończeniu kontroli, jeśli nie zostaną uznane za dokumenty wewnętrzne. Dokumenty te mają doniosłe znaczenie dla oceny rzetelności działań NIK. Akta postępowania kontrolnego mogą nie być uznane za informację publiczną jako całość, ale poszczególne dokumenty w aktach stanowią już informację publiczną.

Słowa kluczowe: Najwyższa Izba Kontroli, informacja publiczna, dokument wewnętrzny, akta kontrolerskie

* prof. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy, Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: przemyslaw.szustakiewicz@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-9102-9308



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE FORM OF DOCUMENTS
OF THE SUPREME AUDIT OFFICE AUDIT PROCEEDINGS

ABSTRACT

Access to public information, regulated in Article 61 of the Constitution of the Republic of Poland and the Act of 6 September 2001, is an element of public scrutiny of public authorities that enables the public to supervise public entities on a regular basis. The Supreme Audit Office [NIK], as the chief organ of state audit, is obliged to provide public information. The application of the Act on Access to Public Information to NIK's audit results raises doubts, particularly in the context of other acts specifying different rules of access to information. Article 10 of the Act on the Supreme Audit Office establishes the obligation of the President of NIK to disclose certain documents; however, this does not preclude the application of the Act on Access to Public Information to other documents after the conclusion of audit proceedings. Audit programmes and subject matters are protected by audit confidentiality, but they may be disclosed once the audit has been completed, provided they are not deemed internal documents. These documents are crucial for assessing the integrity of NIK's activities. Although audit proceeding files may not be considered public information as a whole, individual documents contained within the files constitute public information.

Keywords: Supreme Audit Office, Supreme Chamber of Control, public information, internal document, audit files

Statuowane w art. 61 Konstytucji¹ prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter kontrolny i polityczny, w ten bowiem sposób, po pierwsze, jako element jawności życia publicznego „wpisuje się w całokształt mechanizmów prawnych, które pozwalają sprawować kontrolę społeczną nad sprawowaniem władzy publicznej”², a więc dzięki dostępowi do informacji publicznej społeczeństwo zyskuje narzędzie do faktycznej i nieustannej kontroli podmiotów sprawujących władzę publiczną, jak i wydatkujących publiczne środki. Po drugie,

w polskim porządku prawnym, w którym konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, prawodawca w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego tego rodzaju prawa. Nie uczynił tego zwłaszcza w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Określił jednak, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym umieszczając art. 61 Konstytucji, kreujący to prawo, wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych. Jest to pewna wskazówka w odkodowaniu tych wartości. Przyjmując, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego leżą wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność, to nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej byłoby przy powoływaniu się na jawność życia publicznego jego wykorzystywanie po to, aby podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 40.

przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym³.

Dostęp do informacji publicznej jest zatem elementem budowy demokratycznego, obywatelskiego społeczeństwa, które nie tylko raz na cztery lata w okresie wyborów interesuje się „sprawami publicznymi”, ale niejako „na co dzień” realnie bierze udział w życiu politycznym, sprawując na bieżąco obywatelski nadzór nad podmiotami publicznymi. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępnienia informacji publicznej miał zostać określony w ustawie. Aktem prawnym wykonującym tę dyspozycję jest Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma, jednakże tylko charakteru „technicznego”, określającego jedynie procedurę udostępnienia danych publicznych, ale także dookreśla zakres przedmiotowy i podmiotowy dostępu do informacji publicznej. W oczywisty sposób powoduje to wątpliwości co do zasad stosowania przepisu u.d.i.p., szczególnie w relacji do innych ustaw, w tym również Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵. Tymczasem charakter kompetencji NIK w naturalny sposób budzi zainteresowanie społeczne, a aktywność Izby, także na polu medialnym, jest również czynnikiem, który sprzyja obserwowaniu przez obywateli działalności NIK.

Nie budzi wątpliwości, że Izba jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są organy władzy publicznej. W art. 202 ust. 1 Konstytucji RP wprost określa się Izbę jako „naczelny organ kontroli państwowej”, a zatem „oznacza to, że Izba stanowi wyodrębniony funkcjonalnie fachowy organ państwowy, który ma wiodące znaczenie w realizacji zadań kontrolnych w państwie”⁶. NIK jest organem publicznym, któremu powierzono bardzo ważne kompetencje w zakresie kontroli działalności szeroko rozumianego państwa, w tym przede wszystkim wydatkowania publicznych środków oraz funkcjonowania systemu kontroli w Polsce⁷.

Jednak może pojawić się wątpliwość co do stosowania u.d.i.p. do ujawniania wyników kontroli. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepis ten statuuje zatem zasadę, że „w przypadku, gdy dojdzie do kolizji w zakresie unormowania zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej i innych ustawach, to zgodnie z wolą ustawodawcy ustawa

³ Wyrok NSA z dnia 18 października 2024 r. sygn. akt III OSK 42/23, CBOSA; podobnie wyroki NSA: z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12; z dnia 7 września 2019 r., I OSK 2687/17; z dnia 11 lipca 2022 r., III OSK 2851/21; z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21, CBOSA.

⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 623; dalej: uNIK.

⁶ M. Niezgódka-Medek, w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 16.

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK5445/21, CBOSA.

o dostępie do informacji publicznej nie będzie miała pierwszeństwa”⁸. Nie stosuje się zatem przepisów u.d.i.p. w sytuacji, gdy inna ustawa określa reguły dostępu do danych publicznych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 10 uNIK, według którego Prezes Izby jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości takich dokumentów, jak: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy; informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów; informacje o wynikach innych ważniejszych kontroli; wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 uNIK; analizy wykorzystania, wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa; rocznego sprawozdania z działalności Izby. Przepis ten może być uznany jako przepis szczególny w stosunku do postanowień u.d.i.p., a zatem tylko wymienione w nim dokumenty mogą zostać udostępnione, i tylko przez Prezesa Izby⁹. Pogląd taki jest jednak błędny, jak bowiem podkreślono w uchwale NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13,

inne zasady czy też tryb udostępniania informacji publicznych wyłączają stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Jak podkreśla się w literaturze prawniczej, przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną są uregulowane inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji, i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym wypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie¹⁰.

Jeżeli zatem akt prawny, na podstawie którego działa podmiot, a do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie przewiduje żadnego odrębnego, szczegółowo określonego rodzaju tajemnicy lub trybu udostępniania informacji, wówczas nie można go odczytać w taki sposób, by faktycznie tworzyć nowy rodzaj tajemnicy lub innych ograniczeń uniemożliwiających otrzymanie danych. U.d.i.p. ma charakter generalny, a inne tryby udzielania informacji stosuje się wtedy, gdy te inne akty normatywne wyraźnie tak stanowią. Nie można więc „wyinterpretować” sobie z innych niż wymieniona Ustawa z dnia 6 września

⁸ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, s. 53.

⁹ Tak uznał WSA w Lublinie w wyroku z dnia 24 lutego 2022 r., II SAB/Lu 3/22, LEX nr 3342370.

¹⁰ ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38.

2001 r. trybów udzielenia informacji publicznej czy nowych rodzajów tajemnic. Stąd należy uznać, że „art. 10 ustawy o NIK statuuje obowiązek Prezesa NIK podania do publicznej wiadomości, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 1a, art. 8 i art. 9, oraz wystąpienia pokontrolne. Przepis ten nie określa więc odrębnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej, a jedynie ustanawia obowiązek organu do zamieszczenia określonych w nim dokumentów na stronach BIP prowadzonych przez NIK”¹¹. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie ustanawia zatem odrębnych zasad ujawniania informacji publicznej w zakresie dokumentów z postępowania kontrolnego, czyli w tym zakresie stosuje się w całości przepisu u.d.i.p.

Dokumentem, który jest sporządzany przed wszczęciem kontroli, jest program kontroli (dla kontroli planowych) lub tematyka kontroli (dla kontroli doraźnych). Oba te dokumenty stanowią swego rodzaju przewodnik dla kontrolera, określający m.in. zakres kontroli i przedmiot kontroli. Te dokumenty, zgodnie z art. 28a ust. 3 uNIK, są chronione tajemnicą kontrolerską i tylko wyjątkowo mogą być udostępniane przez Prezesa NIK. Treść art. 28a ust. 3 uNIK wskazuje, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań u.d.i.p., albowiem ustawodawca jednoznacznie określił zarówno jakie dokumenty są objęte tajemnicą kontrolerską (pogram lub tematyka kontroli), jak i przesłankę oraz procedurę ujawnienia tych dokumentów (uzasadniony przypadek, zgoda Prezesa Izby). Nie ma wątpliwości, że przepis ten dotyczy programów i tematów toczących się kontroli. Jednak powstaje pytanie, czy te dokumenty mogą zostać ujawnione już na podstawie u.d.i.p., gdy kontrola została zakończona, a jej wyniki ujawnione. Wskazuje się bowiem, że „pracownik nie ma obowiązku zachowywać w tajemnicy takich informacji, które wprawdzie powziął w związku z pracą w NIK, ale które zostały już legalnie upublicznione”¹². Informacje zawarte w programie lub tematyce kontroli mogą być ważne dla realizacji funkcji kontrolnej prawa do informacji publicznej, ponieważ pozwalają one ocenić, jakie były założenia kontroli i na ile zostały one faktycznie wykonane podczas czynności kontrolnych. Wydaje się zatem, że po ukończeniu postępowania kontrolnego brak jest podstaw, aby uznać, że te dokumenty mogą być ujawnione tylko według zasad statuowanych w art. 28a uNIK.

Pojawia się jednak problem dotyczący tego, czy w ogóle program kontroli lub tematyka kontroli nie są dokumentami wewnętrznymi, a więc czy nie zawierają informacji publicznej. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12¹³, wskazał, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumianych jako informacje o charakterze roboczym (zapisy, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania końcowej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska. W ich przypadku można mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Dokumenty

¹¹ Wyrok NSA z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt III OSK 1367/22, LEX nr 3766689.

¹² M.T. Liszcz, w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy...*, s. 199.

¹³ OTK-A rok 2013, Nr 8, poz. 122.

wewnętrzne służą więc, zdaniem Trybunału, realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Nie są one wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej. Koncepcję dokumentu wewnętrznego przyjęło szeroko orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając, że zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie ma zatem wewnętrzna korespondencja, służąca wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu¹⁴ lub dokument urzędowy, a więc taki, który posiada cechy, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale jest wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz¹⁵. Program lub tematyka kontroli wydają się spełniać warunki dokumentu wewnętrznego, są bowiem sporządzone tylko na potrzeby postępowania kontrolnego oraz skierowane jedynie do kontrolerów przeprowadzających kontrolę. Należy jednak podnieść, że doniosłość tych dokumentów zarówno dla samego kontrolowanego, jak i dla oceny przez społeczeństwo rzetelności wykonywania zadań przez NIK zdają się przemawiać za uznaniem, że po zakończeniu kontroli te dokumenty mogą być ujawniane na podstawie przepisów u.d.i.p. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2022 r., sygn. akt III SAB/Gd 74/22, w którym wskazano, na tle sprawy związanej z kontrolą organu Krajowej Administracji Skarbowej, że:

informacje dotyczące okoliczności związanych z zainicjowaniem przez organ wskazanych rewizji kontenerów z lekiem N. mieszczą się w pojęciu informacji o zasadach funkcjonowania podmiotów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. (czyli podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej), w tym dotyczących trybu działania tych podmiotów (władz publicznych) czy też sposobu przyjmowania i załatwiania przez te organy spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a i d u.d.i.p.).¹⁶

Sąd zatem przyjął, że nawet dokumenty, które doprowadziły do wszczęcia postępowania kontrolnego, stanowią informacje publiczną i powinny zostać udostępnione. W ten sposób bowiem społeczeństwo może ocenić, czy przesłanki kontroli były uzasadnione oraz jak działał sam organ kontroli, mając wcześniejszą wiedzę o ewentualnych nieprawidłowościach. Natomiast nie oznacza to, że organ kontroli musi takie dane ujawnić, ponieważ:

zupełnie odrębną kwestią jest ograniczenie prawa do informacji publicznej, o czym stanowi art. 5 u.d.i.p. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a jedną

¹⁴ Por. wyrok NSA z 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13, CBOSA.

¹⁵ Por. wyroki NSA w z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7293/21 i z dnia 26 listopada 2024 r. sygn. akt III OSK 1192/24, CBOSA.

¹⁶ LEX nr 3362043.

z tajemnic chronionych ustawowo jest tajemnica skarbowa, której zakres przedmiotowy uregulowany został w art. 293 Ordynacji podatkowej. Jednakże przedmiotowych ograniczeń nie można rozpatrywać w kategoriach prawnego zawężenia zakresu znaczeniowego pojęcia informacji publicznej¹⁷.

W sytuacji zatem, w której został złożony wniosek o udostępnienie informacji, które mogą ujawnić dane osobowe o sygnalistów lub informacje objęte jedną z tajemnic ustawowych, uzasadnionym jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Nie można jednak uznać, że takie dane w ogóle nie stanowią informacji publicznej.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 uNIK kontroler dokumentuje ustalenia kontroli w aktach kontroli. Z kolei w myśl art. 35 ust. 4 uNIK, w przypadku akt toczącej się kontroli, akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład mogą być udostępniane innym osobom niż kierownik jednostki kontrolowanej lub upoważniona prze niego osoba, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej tylko za zgodą Prezesa Izby. Przepis ten, podobnie jak art. 28a uNIK, stanowi *lex specialis* w stosunku do reguł udostępniania informacji publicznej, określonych w u.d.i.p. Jednak nie dotyczy on sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie akt dotyczy już zakończonego postępowania kontrolnego, albowiem, jak podniesiono w Uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, gdy zaproponowano obecnie brzmienie art. 35a uNIK, „nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym, udostępnianie dokumentów kontrolującego przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie, ponieważ ocena działań podmiotu kontrolowanego może się zmienić na skutek wniesienia środków odwoławczych”¹⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że NSA w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, wskazała, że:

akta postępowania przygotowawczego są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta więc są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹.

Sądy administracyjne, kierując się wymienioną uchwałą NSA, uznały, że dotyczy ona również akt innych postępowań²⁰. W wypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci dostępu do całości akt postawiania kontrolnego

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 27 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2285/22, CBOSA.

¹⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o najwyższej Izbie Kontroli. Druk sejmowy Nr 1349, Sejm VI kadencji*, s. 4.

¹⁹ ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 554/24, LEX nr 3780802 – dotyczący dostępu do akt postępowania administracyjnego.

uznać zatem należy, że taki wniosek nie dotyczy informacji publicznej. Natomiast czymś innym jest sytuacja, gdy wniosek taki dotyczy dokumentu znajdującego się w aktach sprawy, jest to bowiem wniosek już o informację publiczną²¹.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie stanowi zatem *lex specialis* do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty z postępowania kontrolnego, w tym przede wszystkim protokoły kontroli, są udostępniane zgodnie z regułami określonymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, przy czym jej przepisy powinny być tak interpretowane, aby ujawniać jak najwięcej danych. Oczywiście jest bowiem, że społeczeństwo ma prawo zaznajamiać się z wynikami kontroli, aby wyrabiać sobie opinię „o stanie spraw publicznych” i w ten sposób podejmować racjonalne decyzje wyborcze. Nadto należy podkreślić, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie buduje zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych, w tym również do NIK. Atmosfera swoistej „tajemniczości władzy” sprawia wrażenie, iż podmioty publiczne nie działają w interesie społeczeństwa i chcą to ukryć. Oczywiście, wpływa to na negatywne postrzeganie funkcjonowania Państwa przez społeczeństwo, a w rezultacie – faktycznie utrudnia wykonywanie przez nie działań, ponieważ obywatele nie chcą się podporządkować podmiotom, którym nie ufają. Dlatego tak ważnym jest, aby materiały Izby miały jak najszerzy odbiór społeczny, tym bardziej że NIK jest pozbawiony uprawnień władczych. Tymczasem ujawnienie przez niego społeczeństwu wykrytych nieprawidłowości zmusza podmioty odpowiedzialne za ich usunięcie do podjęcia odpowiednich działań, zmierzających do ich naprawienia, i ukarania osób za nie odpowiedzialnych.

BIBLIOGRAFIA

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020.
- Niezgódka-Medek M., w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o najwyższej Izbie Kontroli. Druk sejmowy Nr 1349, Sejm VI kadencji.*

Cytuj jako:

Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji publicznej w postaci dokumentów z postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 94–101. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.38/p.szustakiewicz

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 2449/24, CBOSA.

WPŁYW IMPLEMENTACJI ROZPORZĄDZENIA MiCA NA POLSKI RYNEK KRYPTOAKTYWÓW – KONSEKWENCJE, WYZWANIA REGULACYJNE I PERSPEKTYWY REFORM

KRZYSZTOF PIECH*

SYLWIA PANGSY-KANIA**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.39/k.piech/s.pangsy-kania

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest krytyczna ocena zgodności polskiego projektu ustawy implementującej Rozporządzenie MiCA z celami i literą rozporządzenia oraz weryfikacja hipotezy, że wybrane rozwiązania mają charakter *gold-platingu*, podnosząc koszty zgodności bez proporcjonalnych korzyści, przy jednoczesnym niedomknięciu istotnych luk regulacyjnych. Zastosowano analizę prawno-porównawczą (Polska *vs.* wybrane państwa UE), analizę funkcjonalną (*substance over form*) oraz ocenę skutków regulacyjnych.

Wyniki. (1) Polska skutecznie skróciła okres przejściowy dla podmiotów CASP do 6 miesięcy; po tej dacie wymagane jest zezwolenie MiCA lub paszport (art. 65). Teza o „automatycznych 18 miesiącach” dla Polski jest błędna. (2) Projekt przewiduje regulacje wykraczające ponad MiCA (m.in. jawny rejestr domen, prewencyjne blokady rachunków), co wymaga przeprowadzenia silnego testu proporcjonalności i spójności z DSA. (3) Model opłat do 0,4% przychodów nie jest skrajny w UE, lecz może istotnie obciążać podmioty o wysokich wolumenach i niskich marżach. (4) Luki: brak „soft law” i jasnych kryteriów dla DeFi oraz NFT; w obszarze stablecoin barierą pozostają zagadnienia ostrożnościowe i infrastrukturalne oraz zbieżność reżimów MiCA / PSD2 / EMD.

* dr hab., profesor UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: krzysztof.piech@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5503-8397

** dr hab., profesor UG, Uniwersytet Gdański (Polska), e-mail: sylwia.pangsy-kania@ug.gda.pl, ORCID: 0000-0002-7850-9101



Hipoteza badawcza została w przeważającej mierze potwierdzona: polska implementacja jest restrykcyjna i miejscami kazuistyczna, co zwiększa koszty i niepewność, a jednocześnie nie adresuje w pełni obszarów technologicznie wrażliwych (DeFi, NFT, PLN-EMT). Wskazane jest skalibrowanie narzędzi ponadminimum i domknięcie luk przy użyciu instrumentów miękkich oraz rozwiązań operacyjnych. W części II zakończenia przedstawiono rekomendacje systemowe i operacyjne.

Słowa kluczowe: MiCA, kryptoaktywa, CASP, okres przejściowy, paszportowanie, *gold-plating*, KNF, DeFi, NFT, e-money token (EMT), AML / PSD2 / EMD, ekonomia i finanse

THE IMPACT OF MiCA REGULATION IMPLEMENTATION ON THE POLISH CRYPTO-ASSET MARKET – CONSEQUENCES, REGULATORY CHALLENGES AND PROSPECTS FOR REFORM

ABSTRACT

The aim of this article is to provide a critical assessment of the compliance of the Polish draft act implementing the MiCA Regulation with the objectives and the letter of the Regulation, and to verify the hypothesis that certain provisions constitute instances of gold-plating, increasing compliance costs without delivering proportionate benefits, while simultaneously leaving significant regulatory gaps unaddressed. The study applies a comparative legal analysis (Poland vs. selected EU Member States), a functional analysis (substance over form), and a regulatory impact assessment.

Findings. (1) Poland effectively shortened the transitional period for CASPs to six months; after this date, MiCA authorisation or passporting (Article 65) is required. The claim of an 'automatic 18-month' period for Poland is incorrect. (2) The draft introduces regulations exceeding the scope of MiCA (including a public domain register and preventive account freezes), which require a rigorous proportionality test and consistency with the DSA. (3) The fee model of up to 0.4% of revenues is not extreme by EU standards but may significantly burden entities with high volumes and low margins. (4) Identified gaps include: the absence of 'soft law' instruments and clear criteria for DeFi and NFTs; in the area of stablecoins, prudential and infrastructural issues and overlaps between the MiCA, PSD2, and EMD regimes remain key barriers.

The research hypothesis was largely confirmed: the Polish implementation is restrictive and, in parts, overly detailed, increasing both costs and uncertainty while failing to adequately address technologically sensitive areas (DeFi, NFTs, PLN-EMTs). It is therefore advisable to calibrate above-minimum instruments and close the identified gaps through soft-law measures and operational solutions. Part II of the conclusion presents systemic and operational recommendations.

Keywords: MiCA; crypto-assets; CASP; transitional period; passporting; gold-plating; KNF; DeFi; NFT; e-money token; EMT; AML / PSD2 / EMD; economy and finance

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 w sprawie rynków kryptoaktywów (Markets in Crypto-Assets, dalej: MiCA)¹ stanowi jeden z filarów Pakietu w sprawie finansów cyfrowych (*Digital Finance Package*) i jest regulacją o fundamentalnym znaczeniu dla jednolitego rynku Unii Europejskiej. Jego nadzrędnym celem jest wprowadzenie zharmonizowanych ram prawnych dla kryptoaktywów, które do tej pory funkcjonowały w dużej mierze w nieuregulowanej lub uregulowanej jedynie fragmentarycznie przestrzeni. MiCA dąży do zrealizowania dwójakiego celu: z jednej strony ma wspierać innowacje i rozwój rynku kryptoaktywów, zapewniając pewność prawa dla jego uczestników, a z drugiej – chronić konsumentów i inwestorów oraz zapewniać stabilność finansową i integralność rynku (motyw 6 MiCA).

MiCA jest aktem prawnym o bezpośrednim stosowaniu we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej jego skuteczna implementacja wymaga podjęcia przez krajowych ustawodawców wielu działań dostosowawczych, w tym wyznaczenia organów nadzoru, ustanowienia systemu sankcji oraz zintegrowania nowych przepisów z istniejącym porządkiem prawnym. W Polsce proces ten przybrał formę projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (dalej: projekt ustawy)².

Centralnym problemem badawczym niniejszego artykułu jest krytyczna analiza zgodności polskiego projektu ustawy z celami i literą Rozporządzenia MiCA. Przyjmujemy hipotezę badawczą, że wybrane rozwiązania polskiego projektu ustawy wykraczają poza zakres konieczny do wykonania MiCA, co może generować zjawisko tzw. *gold-platingu* oraz podnosić koszty zgodności w sposób nieproporcjonalny do zakładanych korzyści. Jednocześnie projekt nie adresuje w pełni istotnych luk regulacyjnych, które wynikają z dynamicznego rozwoju technologii. Taka kombinacja nadmiernej regulacji w jednych obszarach i jej braku w innych może negatywnie wpłynąć na konkurencyjność i innowacyjność polskiego rynku kryptoaktywów, podważając tym samym proinnowacyjne cele MiCA.

MiCA jako rozporządzenie jest co do zasady aktem o bezpośredniej stosowności i jednolitym skutku na obszarze UE (art. 288 TFUE), czyli jest w całości wiążące i bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Dopuszczalne działania krajowe to wyłącznie te, które: (i) wykonują kompetencje wyraźnie pozostawione państwom w MiCA (tzw. *national options/discretions*), (ii) dotyczą obszarów poza zakresem MiCA, lub (iii) służą zapewnieniu jednolitych warunków wykonania aktów UE (art. 291 TFUE), przy poszanowaniu zasad proporcjonalności i swobody

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 9.06.2023, s. 40, ze zm.). W krajach zachodnioeuropejskich częściej funkcjonuje skrót: MiCAR (czyli Rozporządzenie MiCA).

² Rządowy projekt ustawy o rynku kryptoaktywów, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 czerwca 2025 r., druk sejmowy nr UC2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-101-25> (dostęp: 27.06.2025).

świadczenia usług³. Oznacza to, że dozwolone są interwencje ustawodawcy krajowego w obszarach pozostawionych państwom członkowskim („otwarte klauzule” lub kompetencje wykonawcze), takie jak: (i) wyznaczenie właściwych organów i podział zadań nadzorczych; (ii) katalog środków nadzorczych i administracyjnych oraz reżim sankcyjny; (iii) opłaty na rzecz nadzoru oraz kwestie proceduralne; (iv) organizacja procesów licencyjnych; (v) wykonanie norm delegowanych/wykonawczych (RTS/ITS)⁴ po ich przyjęciu przez ESMA (ang. The European Securities and Markets Authority, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) lub EBA (ang. European Banking Authority, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego). Granicą jest zasada pierwszeństwa i jednolitości stosowania prawa UE: przepisy krajowe nie mogą modyfikować treści obowiązków materialnych wynikających z MiCA ani prowadzić do dublowania obowiązków w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Oznaczać to może, że „zaostrożenie” wymogów w zakresie objętym pełną harmonizacją MiCA może naruszać zasadę pierwszeństwa prawa UE. Prowadzić to może do zjawiska *gold-platingu*. W niniejszym artykule określamy tak te rozwiązania, które – wykraczając poza upoważnienia MiCA – w praktyce zaostrażają ciężary regulacyjne bez wykazania konieczności w świetle zasad proporcjonalności i spójności rynku wewnętrznego⁵.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy, w artykule zastosowano dwie komplementarne metody badawcze. Podstawową metodą jest analiza dogmatyczna, polegająca na interpretacji norm prawnych zawartych w MiCA i polskim projekcie ustawy, a także na ocenie ich spójności z ogólnymi zasadami prawa Unii Europejskiej, takimi jak zasada proporcjonalności, pewności prawa i nadrzędności prawa UE. Uzupełnienie stanowi analiza prawno-porównawcza, w ramach której polskie propozycje legislacyjne zostały zestawione z rozwiązaniami implementacyjnymi przyjętymi w Niemczech oraz w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia). Taka perspektywa pozwala na ocenę polskiego podejścia w szerszym, regionalnym kontekście i identyfikację potencjalnych ryzyk dla konkurencyjności krajowego rynku.

Struktura artykułu została podporządkowana realizacji postawionych celów badawczych. W drugiej części pracy dokonano szczegółowej analizy zidentyfikowanych obszarów potencjalnej nadregulacji w polskim projekcie ustawy, w tym kwestii okresu przejściowego, opłat nadzorczych, uprawnień organów nadzoru oraz skali projektowanej regulacji. Część trzecia poświęcona jest identyfikacji luk

³ N. Moloney, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford 2014 / 2018 / 2023. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Cambridge 2019.

⁴ RTS (Regulatory Technical Standards) oraz ITS (Implementing Technical Standards) to akty techniczne przygotowywane przez ESMA/EBA na podstawie upoważnień MiCA i przyjmowane w formie rozporządzeń delegowanych/wykonawczych Komisji; doprecyzowują one obowiązki materialne i sprawozdawcze CASP/emitentów. Zob. szczegóły w: ESMA, *Overview of Level 2 and Level 3 measures under Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, 16 lipca 2025, <https://www.esma.europa.eu/document/overview-level-2-and-level-3-measures-under-markets-crypto-assets-mica> (dostęp: 13.09.2025). Uwaga: dla EMT/ART (tytuły III–IV MiCA) część RTS/ITS opracowuje EBA (a nie ESMA).

⁵ Zob. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020/2021. F. Annunziata, *The European Regulation on Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, Cham 2024.

regulacyjnych, które nie zostały w pełni zaadresowane ani przez MiCA, ani przez polskiego ustawodawcę, ze szczególnym uwzględnieniem zdecentralizowanych finansów (DeFi), niewymienialnych tokenów (NFT) oraz stablecoinów powiązanych z polskim złotym. Artykuł zamyka *Zakończenie* – podsumowano w nim główne wnioski z analizy oraz sformułowano rekomendacje dla polskiego ustawodawcy i organów nadzoru.

2. POLSKA IMPLEMENTACJA MICA – ANALIZA POTENCJALNEJ NADREGULACJI (*GOLD-PLATING*)

Rozporządzenie MiCA, jako akt prawny o bezpośrednim stosowaniu, ma na celu stworzenie jednolitych ram dla rynku kryptoaktywów w Unii Europejskiej. Mimo to państwa członkowskie mają pewien margines swobody w zakresie jego implementacji, co rodzi ryzyko tzw. *gold-platingu*⁶. Celami autorów są: identyfikacja obszarów, w których polski ustawodawca mógł wykroczyć poza zakres niezbędny do implementacji MiCA, oraz ocena potencjalnych skutków prawno-ekonomicznych takich działań. Analiza opiera się na treści projektu ustawy oraz towarzyszącej mu „odwróconej tabeli zgodności”⁷, która „mapuje” przepisy krajowe do ich unijnych odpowiedników lub innych uzasadnień. Analiza ta wskazuje kilka obszarów, w których polski ustawodawca wydaje się podążać właśnie tą ścieżką.

Uzasadnienie i OSR do projektu akcentują przede wszystkim: ochronę konsumenta i stabilność rynku, pełne pokrycie kosztów nowych zadań nadzorczych, dostosowanie krajowych procedur do architektury nadzorczej MiCA oraz ograniczenie ryzyk AML/CFT. W niniejszym tekście odnosimy te motywy do skutków ekonomicznych (koszt zgodności, bariery wejścia, koncentracja) i wskazujemy obszary, w których intensywność rozwiązań krajowych może wykaczać poza niezbędne minimum, co uzasadnia kwalifikację jako *gold-platingu*.

⁶ W dalszej analizie terminem „*gold-plating*” posługujemy się ściśle – jako kwalifikacja rozwiązań krajowych, które wykaczają poza miarę konieczną do wykonania MiCA (art. 288 TFUE), a nie jako określeniem każdej różnicy względem tekstu rozporządzenia. Do tej kategorii nie zaliczamy zatem implementacji obszarów wprost pozostawionych ustawodawcy krajowemu (wyznaczenie organów, sankcje, procedury, opłaty), chyba że ich nałożenie prowadzi do nieproporcjonalnych barier wejścia i efektów sprzecznych z celem MiCA (integracja rynku, paszportowanie CASP).

⁷ Odwrócona tabela zgodności (*reversed table of concordance*) to dokument legislacyjny, który w odróżnieniu od standardowej tabeli zgodności (pokazującej, jak przepisy UE są transponowane do prawa krajowego), wychodzi od przepisów projektowanego aktu krajowego i wskazuje ich źródło lub uzasadnienie w prawie UE, innych ustawach krajowych lub celach regulacyjnych. Ułatwia to zrozumienie genezy i funkcji poszczególnych przepisów krajowych w szerszym kontekście prawnym.

2.1. OKRES PRZEJŚCIOWY: POLSKA NOTYFIKACJA I SKUTKI DLA RYNKU

MiCA stosuje się etapowo: zasadniczą część przepisów – w tym reżim dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (Crypto-Assets Service Provider – CASP) – od 30 grudnia 2024 r., natomiast tytuły dotyczące tokenów powiązanych z aktywami (ART) i tokenów pieniądza elektronicznego (EMT) – od 30 czerwca 2024 r. W odniesieniu do CASP działających zgodnie z prawem przed 30 grudnia 2024 r. przewidziano mechanizm przejściowy (art. 143 ust. 3 MiCA): co do zasady do 1 lipca 2026 r. (tj. 18 miesięcy) lub do czasu udzielenia/odmowy zezwolenia CASP. Państwa członkowskie mogły skrócić ten okres (a nawet z niego zrezygnować), notyfikując to do 30 czerwca 2024 r. Komisji Europejskiej i ESMA. Polska notyfikowała 6-miesięczny okres przejściowy dla CASP⁸, czyli 30.12.2024 – 30.06.2025.

W debacie publicznej pojawiło się jednak mylne utożsamienie unijnego limitu 18 miesięcy z okresem właściwym dla Polski. Polska nie uchwaliła stosownej ustawy przed 30 grudnia 2024 r. W konsekwencji, część ekspertów (np. Artur Bilski) podnosiła, że wraz z tym dniem polskie podmioty nabyły prawo do korzystania z pełnego, 18-miesięcznego okresu przejściowego⁹. Wskazywano w dyskusjach, że Polska nie może ustawą skrócić okresu z rozporządzenia unijnego, co popierano stanowiskami Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z którymi prawa nabyte na mocy prawa unijnego nie mogą być ograniczane przez późniejsze akty prawa krajowego¹⁰. Jednakże Polska nie może „skorzystać” z okresu 18-miesięcznego, gdyż zgłosiła okres 6-miesięczny.

Ponadto, okres ten upłynął 30 czerwca 2025 r. Oznacza to, że z dniem 1 lipca 2025 r. podmioty prowadzące działalność w Polsce co do zasady powinny być już: (i) autoryzowane jako CASP przez właściwy organ państwa macierzystego zgodnie z art. 59 i 63 MiCA, albo (ii) prowadzić działalność w Polsce na podstawie paszportu (prawo świadczenia usług transgranicznie lub przez oddział) po uzyskaniu autoryzacji w innym państwie UE i dokonaniu odpowiednich notyfikacji. W praktyce jednak podmioty wpisane w Polsce do rejestru VASP przed 30 grudnia 2024 r. w dalszym ciągu funkcjonują.

Jak wspomniano, MiCA – jako rozporządzenie – obowiązuje bezpośrednio; jednak dla funkcjonowania procedur (wyznaczenie organu, taryfy opłat, sankcje, tryby odwoławcze) niezbędne są akty krajowe. W Polsce projekt ustawy o rynku

⁸ ESMA (2024), *List of Grandfathering Periods Decided by Member States under Article 143 of Regulation (EU) 2023/1114 (MiCA)*, European Securities and Markets Authority, archiwum Wayback Machine: snapshot 28.12.2024, https://web.archive.org/web/20241228211953/https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_MiCA_grandfathering_periods_art_143_3.pdf (dostęp: 15.09.2025).

⁹ M. Misiura, *Polski blamaż w Unii. Nie zdążyliśmy z ustawą o rynku kryptoaktywów, a oto konsekwencje*, 2023, [bankier.pl](https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-blamaz-w-Unii-Nie-zdazyliśmy-z-ustawa-o-rynku-kryptoaktywow-a-oto-konsekwencje-8865542.html), <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-blamaz-w-Unii-Nie-zdazyliśmy-z-ustawa-o-rynku-kryptoaktywow-a-oto-konsekwencje-8865542.html> (dostęp: 27.06.2025).

¹⁰ Zob. P. Mendez de Vigo, komentarz na portalu LinkedIn, 2025, https://linkedin.com/posts/pedro-mendez-de-vigo_listofmicagrandfatheringperiodsart-activity-7343663284606177280-qML_ (dostęp: 27.06.2025). Autor powołuje się na ugruntowane orzecznictwo TSUE w tym zakresie.

kryptoaktywów został skierowany do prac legislacyjnych w 2025 r., ale na moment pisania niniejszego tekstu prace te trwają. W praktyce oznacza to, że:

- (a) autoryzacje i nadzór CASP w Polsce wymagają formalnego umocowania krajowego organu i procedur, które nie zostały jednak przyjęte (w okresie przejściowym);
- (b) podmioty autoryzowane w innym państwie UE mogą już korzystać z paszportu na terytorium RP na podstawie MiCA;
- (c) krajowy brak pełnej implementacji nie uchyla wymogu posiadania autoryzacji MiCA po zakończeniu okresu przejściowego.

Prowadzenie usług objętych MiCA bez autoryzacji (ani paszportu) pozostaje zatem od 1 lipca 2025 r. w Polsce niezgodne z art. 59 MiCA, niezależnie od etapu prac nad ustawą krajową.

CASP autoryzowany w państwie członkowskim może świadczyć usługi w Polsce w ramach swobody świadczenia usług lub przez oddział, po zawiadomieniu organu macierzystego o: (i) państwach, (ii) usługach, (iii) dacie rozpoczęcia. Organ macierzysty w ciągu 10 dni roboczych przekazuje informacje do punktu kontaktowego państwa przyjmującego, ESMA i EBA, a CASP może zacząć w Polsce od dnia otrzymania potwierdzenia tej komunikacji lub najpóźniej po 15 dniach kalendarzowych od złożenia zawiadomienia organowi macierzystemu (art. 65 MiCA). Brak formalnego wyznaczenia organu w Polsce nie wstrzymuje skuteczności paszportu; na Polsce ciąży natomiast obowiązek wyznaczenia właściwego organu i *single point of contact* (art. 93 MiCA).

Oznacza to, że w chwili pisania niniejszego artykułu, od 1 lipca 2025 r. w Polsce legalnie mogą działać:

- CASP-y z zezwoleniem MiCA uzyskanym w innym państwie UE, po zgłoszeniu transgranicznym przez organ macierzysty (art. 65 ust. 1–2 MiCA);
- instytucje finansowe z art. 60 MiCA (np. banki, firmy inwestycyjne), które mogą świadczyć niektóre usługi krypto bez osobnej licencji CASP, po dokonaniu notyfikacji do organu macierzystego; to również jest „paszport” (art. 60 w zw. z art. 65 MiCA).

Podmioty bez autoryzacji (ani CASP, ani uprawnienia z art. 60) nie mogą świadczyć usług z tytułu V MiCA (art. 59). W związku z naruszeniami, mogą je ponadto spotkać konsekwencje¹¹.

Kolejnym aspektem są zapisy okresu przejściowego, zawarte w projekcie ustawy. W polski projekcie w art. 162 i 163 przewiduje się, że po wejściu w życie ustawy podmioty z rejestru walut wirtualnych i inne kontynuują działalność do 4 miesięcy,

¹¹ Naruszeniem (art. 111 ust. 1 lit. d MiCA) jest świadczenie usług z Tytułu V bez zezwolenia (art. 59) / bez paszportu (art. 65) to naruszenie. W związku z tym przewidywany jest obowiązkowy katalog środków, który państwo musi zapewnić organowi (minima unijne):

- (i) nakaz zaprzestania i (ii) publiczne ogłoszenie („naming & shaming”) – art. 111 ust. 2 lit. a–b,
- (iii) kary pieniężne co najmniej:
 - 700 tys. EUR dla osób fizycznych (członków zarządu/kadry kierowniczej) – art. 111 ust. 2 lit. d,
 - 5 mln EUR lub 5% rocznego obrotu (dla naruszeń z lit. d) dla osób prawnych – art. 111 ust. 3 lit. a oraz lit. c,
- (iv) czasowy zakaz pełnienia funkcji w organach CASP – art. 111 ust. 4.

a do 9 miesięcy, jeśli w 3 miesiące złożą kompletny wniosek CASP (z potwierdzeniem kompletności z art. 63 ust. 4 MiCA)¹². To jednak nie jest kontynuacja unijnego „grandfatheringu”, tylko krajowe przejście administracyjne – czas trwania tego okresu liczy się dopiero od dnia wejścia w życie ustawy (zaproponowano *vacatio legis* wynoszące 14 dni)¹³. Można mieć wątpliwości co do praktycznej realizacji tego okresu – z wypowiedzi przedstawicieli KNF w trakcie spotkań sejmowych wynikało, że przewidywany czas trwania postępowań licencyjnych przed KNF sięgać nawet dwóch lat. W praktyce oznaczałoby to, że żaden podmiot nie byłby w stanie uzyskać licencji w proponowanym terminie, co prowadziłoby do paraliżu rynku lub zmuszałoby przedsiębiorców do działania w warunkach niepewności prawnej i potencjalnego konfliktu z organem nadzoru, co może skłaniać część podmiotów do ścieżki paszportowej po autoryzacji w innym państwie UE.

Co więcej, ze względu na brak obowiązywania ustawy, podmioty na rynku, które już teraz przygotowują się do uzyskania licencji CASP w Polsce, nie mogą złożyć wniosku o to, gdyż wciąż nie został wyznaczony podmiot, który będzie odpowiedzialny za nadzór rynku.

2.2. OPŁATY NADZORCZE JAKO BARIERA WEJŚCIA NA RYNEK

Kolejnym obszarem, w którym polski projekt ustawy wykazuje tendencje do nadregulacji, jest kwestia obciążeń finansowych nakładanych na podmioty nadzorowane. Rozporządzenie MiCA nie harmonizuje wysokości opłat za nadzór, pozostawiając ich ustalenie w gestii państw członkowskich. Działania krajowe podlegają jednak ogólnym zasadom prawa unijnego, w tym zasadzie proporcjonalności, która nakazuje, aby nakładane środki (w tym opłaty) były adekwatne do realizowanego celu i nie stanowiły nadmiernego obciążenia, w szczególności takiego, które mogłoby tworzyć bariery w dostępie do jednolitego rynku¹⁴.

W projekcie ustawy w art. 80–83 wprowadza się system opłat, w tym roczne wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru¹⁵. W najnowszej wersji projektu (przyjętej

¹² Jak wynika z informacji ESMA: 11 krajów zaproponowało pełny (18-miesięczny) okres przejściowy, siedem krajów – 12-miesięczny, jeden kraj 9-miesięczny, sześć krajów (w tym Polska) 6-miesięczny (dwa nie podały). ESMA, *List of Grandfathering Periods Decided by Member States under Article 143 of Regulation (EU) 2023/1114 Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA)*, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_MiCA_grandfathering_periods_art_143_3.pdf (dostęp: 14.09.2025).

¹³ W uzasadnieniu do ustawy nie znajdujemy żadnego merytorycznego uzasadnienia przyjętych terminów. Są one opisane, jednak nie podano żadnych argumentów uzasadniających przyjęte wartości.

¹⁴ Zob. motyw 6 Rozporządzenia MiCA. Zasada proporcjonalności jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej, zob. np. sprawa C-331/88, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa*, ECLI:EU:C:1990:391.

¹⁵ Uzasadnienie do ustawy nie zawiera wyjaśnienia, w jaki sposób opłaty te zostały skalkulowane. W trakcie konsultacji społecznych w Ministerstwie Finansów (wiosna 2024) współautor niniejszego artykułu zapytał o to, ale nie potrafił uzyskać odpowiedzi. W trakcie posiedzenia Zespołu „Proste Podatki” (wiosna 2025) na podobne pytanie współautora przedstawiciele KNF odpowiedzieli, że wzorowali się na rozwiązaniach Liechtensteinu. W trakcie późniejszych spotkań utrzymywali, że to przeniesienie systemu opłat dla domów maklerskich. Problem w tym,

24 czerwca 2025 r. przez Radę Ministrów i skierowanej dwa dni później do Sejmu) górny próg opłaty dla CASP ustalono na poziomie 0,4% średniej wartości przychodów ogółem z ostatnich trzech lat, z minimalną kwotą na poziomie równowartości 500 EUR z PLN¹⁶. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów do tej ustawy doprecyzowuje mechanizm obliczeń (jednak nie bez usterek¹⁷).

Analiza porównawcza modeli opłat przyjętych w innych państwach członkowskich UE pokazuje, że polska propozycja jest rozwiązaniem dość odosobnionym i jednym z najbardziej obciążających dla rynku.

Większość państw członkowskich, które opublikowały już swoje regulacje wykonawcze, przyjęła jeden z trzech modeli opłat:

- (i) stawka godzinowa z limitem (np. Niemczech: 200 EUR/godz., górny limit 100 000 EUR dla rozpatrzenia wniosku¹⁸) w modelu podziału kosztów (*cost-recovery*), który zastosowany został w Niemczech i Niderlandach, gdzie nadzorowane podmioty partycypują w realnych kosztach poniesionych przez organ nadzoru (np. BaFin, DNB) w danym roku, często z ustaloną opłatą minimalną (w Niemczech 6500 EUR)¹⁹;
- (ii) sztywne taryfy w akcie wykonawczym (np. Malta: rozbudowana siatka opłat²⁰); we Francji (10 000 EUR rocznie) czy we Włoszech (minimalna opłata 5790 EUR, rosnąca progresywnie w zależności od liczby świadczonych usług²¹, w Czechach (jednorazowa opłata licencyjna 813–2033 EUR bez opłaty rocznej) czy Estonii (opłata roczna większa lub równa 3500 EUR)²²;

że domy maklerskie w Polsce konkurują lokalnie (z innymi, podobnymi), a giełdy kryptowalut – międzynarodowo lub globalnie. Podając też metodykę obliczania rocznej opłaty za nadzór, nie uwzględniono, że w wypadku kantorów wszystkie operacje stanowią przychód, co oznacza wprowadzenie dla nich podatku quasi-przychodowego.

¹⁶ Zob. art. 81 rządowego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów, op. cit.

¹⁷ Zdaniem współautora, są następujące:

- w § 8 zamiast wskazywać § 4 ust. 2 i § 5 ust. 2 (to koszty i ich podział), należało się odwołać do przepisów definiujących stawki: § 6 ust. 3 i § 7 ust. 3;
- w § 10 termin na złożenie deklaracji jest powiązany z § 9 (termin płatności), a nie z § 7 ust. 1;
- w § 6 ten sam symbol Pd_[n-1] raz oznacza wartość pojedynczej firmy, a raz sumę dla całego rynku, co jest mylące i należałoby to rozdzielić (oraz wyjaśnić);
- należałoby opracować regułę obliczeń dla podmiotów będących na rynku krócej niż trzy lata.

¹⁸ AFM, *Costs for Non-recurring Activities*, <https://www.afm.nl/en/sector/beleggingsinstellingen/kosten-en-heffingen-voor-beheerders/kosten-voor-eenmalige-verrichtingen> (dostęp: 27.10.2025).

¹⁹ Zob. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), *Finanzierung – Die Gebühren der BaFin*, <https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/GrundlagenOrganisation/Finanzierung/Gebuehren.html> (dostęp: 27.06.2025); De Nederlandsche Bank (DNB), *Fees for Registration, Assessment and Supervision*, <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/open-book-supervision-sectors/crypto-service-providers/registration-of-crypto-service-providers/fees-for-registration-assessment-and-supervision/> (dostęp: 27.06.2025).

²⁰ Legiżlazzjoni Malta, *Regolamenti dwar Markets in Crypto-Assets Act (Fees)*, Legal Notice 295/2024, <https://legislation.mt/eli/sl/647.1> (dostęp: 27.10.2025).

²¹ Décret n° 2025-169 du 21 février 2025 relatif aux marchés de crypto-actifs, JORF n°0045 du 22 février 2025 (Francja); Delibera Consob n. 23352 del 22 gennaio 2025 (Włochy).

²² Zob. Manimama Law Firm, *MiCA Implementation in the Czech Republic*, 2025, <https://manimama.eu/mica-implementation-in-the-czech-republic/> (dostęp: 27.06.2025); Regulated United Europe, *Crypto License in Estonia*, <https://regulatedunitedeurope.com/crypto-licence/estonia/> (dostęp: 27.06.2025).

(iii) model „przychodowy” dla nadzoru oraz umiarkowana opłata licencyjna (np. Łotwa: 2500 EUR za wniosek; koszt nadzoru do 0,6% przychodów brutto, min. 3000 EUR/rok²³). Polska – w projekcie – łączy niską opłatę wnioskową z roczną składką nadzorczą do 0,4% średnich przychodów z 3 lat (min. 500 EUR).

Dla CASP porównujących lokalizację licencji MiCA, Łotwa należy do krajów o najniższej opłacie wnioskowej i przewidywalnym, przychodowym koszyku opłat nadzorczych – jest to jedyny kraj w UE, który również (jak Polska) zdecydował się na model procentowy (stawka 0,6% przychodu w bardzo zwężonej, dziesięcioartykułowej ustawie implementacyjnej²⁴). Niderlandy zaliczyć można do jurysdykcji procesowych (stawka godzinowa z limitem), a Malte – do taryfowych (szczegółowa siatka w L.N. 295/2024). Polska proponuje model z umiarkowaną opłatą wnioskową i „sufitem” 0,4% dla opłaty rocznej, z wyłączeniem podmiotów działających w Polsce wyłącznie na zasadzie paszportu (art. 60 w zw. z art. 65 MiCA).

Polski model, oparty na przychodzie brutto, a nie marży czy zysku, w sposób szczególny uderza w podmioty o wysokim wolumenie obrotu, ale niskiej rentowności (np. giełdy, kantory). Symulacje oparte na publicznych sprawozdaniach finansowych pokazują, że podmiot o przychodach rzędu 18,7 mln PLN (ok. 4,25 mln EUR) poniósłby opłatę w wysokości ok. 75 tys. PLN (17 000 EUR) – kwotę wielokrotnie wyższą niż stałe opłaty w Czechach czy Estonii. Jest to kwota niemal siedmiokrotnie wyższa niż stała opłata we Francji i ponad dwukrotnie wyższa niż minimalna opłata w Niemczech. Dla podmiotów o jeszcze większej skali, np. przychodach rzędu 100 mln PLN, opłata sięgnęłaby 400 000 PLN (ok. 90 000 EUR), co jest stawką wielokrotnie przewyższającą standardy europejskie²⁵. Taka konstrukcja może w konsekwencji prowadzić do hamowania wzrostu, arbitrażu regulacyjnego i osłabienia konkurencyjności polskiego rynku.

Co więcej, model procentowy od przychodu brutto w sposób szczególny uderza w podmioty o dużym obrocie, ale niskiej marży (np. giełdy, kantory), gdzie opłata może pochłonąć znaczną część zysku. Liniowy wzrost obciążenia wraz z przychodem, bez wprowadzenia górnego pułapu kwotowego (*cap*), „karze” za rozwój i skalowanie działalności, podczas gdy koszty nadzoru nad danym podmiotem niekoniecznie rosną w tym samym tempie. Taka konstrukcja może w konsekwencji prowadzić do:

- wzrostu barier wejścia na rynek ze względu na zniechęcenie nowych podmiotów do podejmowania działalności w Polsce;
- ograniczenia konkurencji poprzez faworyzowanie dużych, globalnych graczy, dla których polski rynek jest tylko częścią działalności, kosztem lokalnych, innowacyjnych firm;

²³ Latvijas Banka, *Crypto-asset Service Providers*, <https://www.bank.lv/en/operational-areas/licensing/crypto-asset/crypto-asset-service-providers> (dostęp: 27.10.2025).

²⁴ Zob. Z. Veidemane-Berzina, *Crypto-asset Service Providers Are on the Move to Find Their Residence: Will Latvia Make the “Shortlist”?*, 2024, <https://ellex.legal/crypto-asset-service-providers-are-on-the-move-to-find-their-residence-will-latvia-make-the-shortlist/> (dostęp: 27.06.2025).

²⁵ Opracowanie własne autorów na podstawie publicznie dostępnych sprawozdań finansowych oraz projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (wersja z dnia 25.06.2025).

- ryzyka arbitrażu regulacyjnego (na co wskazuje sam UKNF), które znajdzie odzwierciedlenie w skłonieniu przedsiębiorców do wyboru jurysdykcji z bardziej przewidywalnym i proporcjonalnym systemem opłat, co osłabi pozycję Polski jako potencjalnego *hubu* technologicznego.

2.3. ROZSZERZENIE UPRAWNIEŃ ORGANÓW NADZORU I NOWE NARZĘDZIA INTERWENCYJNE

Polski projektodawca przewiduje implementację wielu uprawnień nadzorczych, które mają bezpośredni odpowiednik w MiCA (art. 94) – w tym m.in. możliwości żądania usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsów, a w sytuacjach skrajnych – usunięcia pełnej nazwy domenowej oraz zamrożenia (sekwestru) aktywów. Sposób implementacji (np. utworzenie rejestru domen) wykracza jednak poza minimalne wymagania MiCA i wymaga oceny pod kątem proporcjonalności, procedur gwarancyjnych oraz spójności z DSA. Analiza porównawcza ustawodawstwa Niemiec, Czech, Litwy, Łotwy i Estonii pokazuje, że żaden z tych krajów nie zdecydował się na wprowadzenie tak daleko idących narzędzi interwencyjnych²⁶.

2.3.1. KRAJOWY REJESTR DOMEN INTERNETOWYCH (ART. 69–79 PROJEKTU USTAWY)

Szczególnym przykładem krajowej inicjatywy o charakterze nadregulacyjnym jest propozycja utworzenia „Rejestru domen internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/1114”. Komisja miałaby prowadzić ten rejestr, dokonując wpisów domen np. oferujących usługi kryptoaktywów bez zezwolenia. Na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług hostingowych nałożony zostałby obowiązek nieodpłatnego umożliwienia dostępu do takich stron lub ich przekierowania²⁷.

MiCA przewiduje uprawnienia właściwego organu do: (i) usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu, (ii) nakazania dostawcy hostingu usunięcia/

²⁶ Opracowanie własne autorów na podstawie analizy aktów prawnych i komunikatów organów nadzoru z Niemiec, Czech, Litwy, Łotwy i Estonii. Zob. np. F. Murar, J. Stastny, *Digital Finance Act: A New Era for Crypto-assets in the Czech Republic*, 2025, <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/3213/digital-finance-act-a-new-era-for-crypto-assets-in-the-czech-republic> (dostęp: 27.06.2025); R. Stamm, *What Does the Enforcement of the MiCA Regulation Bring to Cryptocurrency Service Providers in Estonia?*, 2023, <https://www.granthornton.ee/en/insights1/what-does-the-enforcement-of-the-mica-regulation-bring-to-cryptocurrency-service-providers-in-estonia/> (dostęp: 27.06.2025).

²⁷ Zapisy art. 69 polskiego projektu ustawy uzasadniano tym, że „stanowi [on] wykonanie art. 94 ust. 1 lit. aa rozporządzenia 2023/1114, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia właściwemu organowi środków umożliwiających usunięcie treści lub ograniczenie dostępu do interfejsów internetowych, nakazanie dostawcy usług hostingowych usunięcie lub wyłączenie interfejsu internetowego oraz nakazanie rejestrów domen lub rejestratorom domen usunięcie pełnej nazwy domenowej”. Przy czym o ile w innych krajach takie uprawnienia właściwe organy uzyskały, o tyle nie było to realizowane w formie „rejestru domen”.

wyłączenia interfejsu, (iii) nakazania rejestrom/rejestratorom usunięcia nazwy domenowej i umożliwienia rejestracji jej przez organ [art. 94 ust. 1 lit. (aa)]. MiCA nie wymaga jednak tworzenia centralnego rejestru domen z obowiązkowym blokowaniem przez ISP/hosting – to rozwiązanie krajowe, które należy ocenić przez pryzmat proporcjonalności, *due process* i koordynacji z DSA (art. 9–10 – „orders to act / to provide information”). W analizowanych jurysdykcjach regionu stosuje się raczej jednostkowe nakazy na podstawie MiCA/DSA, a rejestr domen jako stała instytucja nie jest typowym instrumentem wykonawczym. Jego istnienie można traktować jako przykład inicjatywy o charakterze nadregulacyjnym.

Należy podkreślić, że pierwotne wersje projektu zakładały jeszcze dalej idące uprawnienia, w tym możliwość przejmowania przez KNF własności domen, co spotkało się z krytyką środowiska jako środek rażąco nieproporcjonalny i mogący naruszać prawo własności zapisane w Konstytucji RP. Jednak nawet w obecnym, złagodzonej kształcie mechanizm ten może być postrzegany jako potencjalnie niekonstytucyjny w kontekście wolności prowadzenia działalności gospodarczej i wolności słowa.

2.3.2. BLOKADA RACHUNKÓW NA ŻĄDANIE PRZEWODNICZĄCEGO KNF (ART. 66–68 PROJEKTU USTAWY)

MiCA przyznaje właściwym organom – dla egzekwowania przepisów o nadużyciach na rynku krypto (Tytuł VI) – co najmniej uprawnienia do żądania zamrożenia lub sekwestru aktywów [art. 94 ust. 3 lit. (f)], a także katalog środków dochodzeniowo-nadzorczych i interwencyjnych (art. 94 ust. 1). Polski projekt uszczegóławia ten instrument czasowo (do 96 godzin oraz możliwość przedłużeń do 6 miesięcy) i kompetencyjnie. Ważne jest zapewnienie: (i) kontroli sądowej i trybu odwoławczego, (ii) testu proporcjonalności i konkretnej podstawy faktycznej (np. podejrzenie naruszeń art. 88–92 MiCA), (iii) wymogów transparentności i notyfikacji do ESMA w przypadku środków publicznych (por. art. 102 i mechanizmy rejestru). W innych analizowanych jurysdykcjach organy nadzoru opierają swoje działania na klasycznych sankcjach administracyjnych przewidzianych w MiCA, takich jak kary pieniężne czy cofnięcie zezwolenia, unikając tworzenia dodatkowych, specyficznie krajowych instrumentów o tak inwazyjnym charakterze.

Należałoby więc dokładniej przeanalizować, czy takie uprawnienia są proporcjonalne i czy nie dublują lub nadmiernie nie rozszerzają kompetencji przewidzianych w ramach rozporządzenia MAR (Market Abuse Regulation), które MiCA częściowo adaptuje do rynku kryptoaktywów.

2.3.3. ROZSZERZENIE KATALOGU PODMIOTÓW UPRAWNIONYCH DO INFORMACJI (ART. 20 PROJEKTU USTAWY)

MiCA umożliwia współpracę właściwego organu z innymi władzami (*pursuant to Union or national law*), w tym m.in. podatkowymi, AML/CFT oraz organami państw trzecich (art. 98), z zastrzeżeniem tajemnicy zawodowej (art. 100) i RODO (art. 101).

Rozszerzenie krajowego katalogu, przewidziane w polskim projekcie (np. Policja / Straż Graniczna) mieści się co do zasady w tej klauzuli, o ile towarzyszą mu: (i) jasny cel i zakres, (ii) proporcjonalność, (iii) reżim poufności oraz (iv) ściśle powiązanie z zadaniami z MiCA. W przeciwnym razie rośnie ryzyko nadmiernej ingerencji i *gold-platingu*.

Na poziomie unijnym MiCA przewiduje tymczasowe środki interwencyjne: ESMA (art. 103) dla krypto-aktywów innych niż ART/EMT, EBA (art. 104) dla ART/EMT, oraz interwencję produktową właściwych organów krajowych (art. 105) – z koordynacją przez ESMA/EBA (art. 106). Krajowe instrumenty powinny jednak pozostawać spójne z tym mechanizmem, w szczególności co do proporcjonalności i publikacji środków.

2.4. DELEGACJE USTAWOWE I RYZYKO NADMIERNEJ KAZUISTYKI

Rozporządzenie MiCA, dążąc do harmonizacji, określa ramy obowiązków dla uczestników rynku kryptoaktywów, jednocześnie powierzając europejskim urządzeniom nadzoru (EBA i ESMA) zadanie opracowania szczegółowych regulacyjnych i implementacyjnych standardów technicznych (RTS/ITS). Takie podejście ma zapewnić jednolite stosowanie przepisów w całej Unii.

Tymczasem w polskim projekcie ustawy w kilku miejscach (m.in. art. 4, 12, 14) wprowadza się szerokie delegacje ustawowe dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymogów dotyczących działalności dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP). Przewidują one m.in. uszczegółowienie wymogów techniczno-organizacyjnych, zasad zabezpieczania wierzytelności czy wymagań dla osób fizycznych udzielających porad. Choć intencją takich delegacji może być zapewnienie elastyczności regulacyjnej, stwarzają one ryzyko *gold-platingu* w wypadku nadmiernego uszczegółowienia i ryzyko wprowadzenia wymogów bardziej restrykcyjnych lub odmiennych od tych, które zostaną ostatecznie przyjęte na poziomie UE w ramach standardów technicznych. Taka kazuistyka na poziomie krajowym może prowadzić do:

- niepewności prawnej ze względu na to, że podmioty rynkowe mogą przez dłuższy czas funkcjonować w niepewności co do ostatecznego kształtu szczegółowych wymogów, oczekując na wydanie licznych rozporządzeń wykonawczych;
- zwiększonych kosztów zgodności, ponieważ bardziej szczegółowe i potencjalnie bardziej restrykcyjne krajowe wymogi mogą generować dodatkowe koszty implementacyjne dla CASP;
- fragmentacji rynku wewnętrznego UE w zakresie jednolitego rynku usług kryptoaktywowych, jeśli by się okazało, że polskie rozporządzenia wykonawcze będą znacząco odbiegać od standardów przyjętych w innych państwach UE (lub od RTS/ITS), co utrudniałoby transgraniczne świadczenie usług.

Zamiast tworzenia szerokich delegacji na poziomie krajowym, bardziej pożądanym podejściem byłoby możliwie pełne opieranie się na bezpośrednio stosowanych przepisach MiCA oraz oczekiwanie na zharmonizowane standardy techniczne wydawane przez organy europejskie.

2.5. REŻIM SANKCYJNY I PUBLIKACJA DECYZJI (MiCA VS. ROZWIĄZANIA KRAJOWE)

MiCA ustanawia katalog administracyjnych środków i kar oraz minimalne poziomy ich dolegliwości. Właściwe organy muszą dysponować co najmniej: nakazem zaniechania naruszeń, możliwością publicznego ogłoszenia decyzji (z identyfikacją podmiotu i istoty naruszenia), karami pieniężnymi oraz środkami wobec osób pełniących funkcje (w tym czasowym zakazem ich pełnienia). Dla naruszeń przepisów dotyczących CASP (m.in. art. 59, 60, 64, 65–83 MiCA) minima obejmują co najmniej 700 000 EUR wobec osób fizycznych oraz co najmniej 5% rocznego obrotu (alternatywnie 5 000 000 EUR) wobec osób prawnych. MiCA dopuszcza również stosowanie sankcji karnych na gruncie prawa krajowego, pod warunkiem zapewnienia równoległej dostępności środków administracyjnych.

Co do zasady decyzje sankcyjne są publikowane przez organ właściwy, wraz z informacją o rodzaju naruszenia i tożsamości ukaranego podmiotu; MiCA przewiduje wyjątki (np. ryzyko nieproporcjonalnej szkody, ochrona danych osobowych), w których dopuszczalne są: anonimizowanie, odroczenie publikacji albo zaniechanie publikacji, z odpowiednim uzasadnieniem. Organy krajowe cyklicznie raportują do ESMA i EBA dane zbiorcze o sankcjach, a ESMA publikuje raport roczny (w tym dane o karach karnych, jeśli państwo członkowskie je wprowadziło).

MiCA wymaga, aby nakładanie kar i środków odbywało się z poszanowaniem praw procesowych, w tym prawa do odwołania do sądu (art. 113 MiCA). Jednocześnie w art. 112 wskazuje się konieczność, by organy miały kompetencje skutecznego wykonywania uprawnień i nakładania kar, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i odstraszającego charakteru sankcji.

Projekt ustawy przewiduje wyznaczenie Komisji Nadzoru Finansowego jako organu właściwego²⁸ oraz wprowadzenie krajowego reżimu sankcyjnego odpowiadającego minimalnym standardom MiCA, w tym publikację decyzji sankcyjnych oraz odwołania do sądu administracyjnego. Poziomy kar administracyjnych w prawie krajowym nie mogą być niższe niż minima MiCA; projekt doprecyzowuje także procedury (doreczenia, terminy, anonimizacja, zakres publikacji) oraz relację do innych ustaw sektorowych (np. reżim odpowiedzialności za naruszenia obowiązków informacyjnych, AML/CFT), przy zachowaniu bezpośredniej stosowalności MiCA.

²⁸ Każdy kraj ma wskazać organ nadzoru nad rynkiem. W niektórych wskazano dwa organy; tam, gdzie były pojedyncze – bywały to też np. banki centralne. W Polsce wskazano (art. 58) KNF. W uzasadnieniu do ustawy nie znajdujemy argumentów wyjaśniających przyczyny takiego wyboru. Kwestia ta (tj. wskazania KNF) stała się przedmiotem krytyki ze strony niektórych posłów PiS (Janusz Kowalski) i Konfederacji.

2.6. POLSKA NA TLE UE: ASERTYWNE ELEMENTY IMPLEMENTACJI MiCA I PORÓWNANIE ROZWIĄZAŃ WYBRANYCH PAŃSTW

Tendencje do nadregulacji (*gold-platingu*) w polskim projekcie stają się szczególnie widoczne w zestawieniu z podejściem do implementacji MiCA w innych państwach członkowskich, zwłaszcza w Niemczech oraz w krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza głównych obszarów regulacyjnych pokazuje, że Polska obiera ścieżkę znacznie bardziej restrykcyjną i skomplikowaną, co – jak zauważono powyżej – może negatywnie wpłynąć na jej pozycję konkurencyjną.

Po pierwsze, skala i objętość polskiej regulacji są wyraźnie większe niż w państwach regionu. Rządowy pakiet przekazany do Sejmu obejmuje nie tylko projekt ustawy, lecz także liczne akty wykonawcze i obszernie uzasadnienie; wersja rządowa to łącznie 1227 stron materiału (projekt, uzasadnienie, projekty rozporządzeń, informacja z przebiegu konsultacji i inne). Projekt ustawy liczy 104 strony, do tego należy doliczyć 86 stron uzasadnienia oraz kolejne rozporządzenia, co daje (bez uzasadnienia) aż 334 strony²⁹. Dla porównania, jak obliczyliśmy, czeska ustawa implementująca MiCA (Zakon 31/2025 Sb.) ma postać zwięzłego aktu, który głównie wyznacza kompetencje ČNB i reżim sankcyjny, odsyłając do MiCA, bez rozbudowanej kazuistyki, i ma zaledwie 14 stron, a łotewska (Crypto-Asset Services Act) składa się z zaledwie 10 artykułów mieszczących się na ok. 5 stronach. Podobnie, estoński Crypto-Asset Market Act to 30-stronicowa regulacja, na Cyprze zaś ustawa ma jedynie jedną stronę (Finlandia – 10 stron, Węgry – 9, Słowenia – 5, Rumunia – 10; średnia UE to 27 stron). Oznacza to, że polski projekt jest ok. pięciokrotnie obszerniejszy od średniej w regionie. Taka kazuistyka i legislacyjna nadprodukcja same w sobie stanowią barierę dla przedsiębiorców, zwłaszcza z sektora MŚP i start-upów, generując niepewność prawną i wysokie koszty obsługi prawnej.

Po drugie, model opłat nadzorczych oparty na procencie od przychodu brutto jest nietypowy na tle regionu. Zdecydowana większość państw UE opiera swój system na opłatach stałych (*flat-fee*) lub modelu podziału realnych kosztów nadzoru (*cost-recovery*). Jedynym krajem w analizowanej grupie, który również zdecydował się na model procentowy, jest Łotwa, która przyjęła stawkę 0,6% przychodu. Polski model (0,4% od przychodu brutto; dla emitentów RT/EMT górny limit to 0,5% odpowiednio zdefiniowanej podstawy) jest zatem rozwiązaniem dość nietypowym i, jak pokazują symulacje, potencjalnie bardziej obciążającym niż w innych krajach, zwłaszcza dla podmiotów o wysokim obrocie, ale niskiej marży.

Po trzecie, zakres dodatkowych uprawnień interwencyjnych dla organów nadzoru w Polsce jest wyjątkowo szeroki. Analiza implementacji MiCA w Niemczech, Czechach, na Litwie, Łotwie i w Estonii pokazuje, że żaden z tych krajów nie zdecydował się na wprowadzenie tak daleko idących narzędzi, jak polski Rejestr domen internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności naruszającej MiCA, czy uprawnienie do prewencyjnej blokady rachunków na podstawie samego

²⁹ A. Bilski, *Nieuchwalenie ustawy o krypto do końca roku oznacza 18-miesięczny okres przejściowy, którego nie da się skrócić*, komentarz na portalu LinkedIn, 2025, https://www.linkedin.com/posts/abilski_nieuchwalenie-ustawy-o-krypto-do-ko%C5%84ca-roku-activity-7275195141802336256-9hFj/ (dostęp: 15.09.2025).

podejrzenia³⁰. Kraje te w znacznie większym stopniu opierają się na zharmonizowanych w ramach MiCA narzędziach nadzorczych i sankcyjnych, takich jak kary pieniężne czy cofnięcie zezwolenia, unikając tworzenia dodatkowych, specyficznie krajowych instrumentów o tak inwazyjnym charakterze.

Po czwarte, polskie rozwiązania dotyczące okresu przejściowego są dość restrykcyjne. Jak wskazano wcześniej, Polska notyfikowała 6-miesięczny okres przejściowy dla CASP i znalazła się w gronie krajów o najkrótszych okresach, jednakże nie udało się uchwalić ustawy w tymże przejściowym okresie. Dla porównania, Niemcy, choć również skróciły okres przejściowy, zrównoważyły to uproszczoną procedurą dla podmiotów już posiadających krajową licencję. Z kolei Czechy wprowadziły elastyczny, dwuetapowy mechanizm, motywujący do szybkiego złożenia wniosku, ale jednocześnie dający perspektywę na dokończenie procesu licencyjnego bez ryzyka nagłego przerwania działalności.

Podsumowując, analiza porównawcza wskazuje, że polski ustawodawca przyjął strategię maksymalistyczną, tworząc jeden z najbardziej restrykcyjnych i skomplikowanych reżimów prawnych dla kryptoaktywów w Unii Europejskiej. Takie podejście, motywowane być może chęcią zapewnienia jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa, może jednak przynieść skutek odwrotny do zamierzonego – osłabienie konkurencyjności krajowego rynku, zahamowanie innowacji i „wypchnięcie” polskich przedsiębiorców do bardziej przyjaznych jurysdykcji.

3. LUKI REGULACYJNE I KIERUNKI DAJSZYCH REFORM

Pomimo kompleksowego charakteru Rozporządzenia MiCA oraz wysiłków włożonych w przygotowanie polskiego projektu ustawy, analiza porównawcza przepisów i dynamicznie rozwijającej się praktyki rynkowej ujawnia kilka obszarów niedostosowania lub luk, które mogą wpłynąć na konkurencyjność polskiego ekosystemu kryptoaktywów oraz poziom ochrony uczestników rynku. MiCA, jako pierwsza tak kompleksowa regulacja, z natury rzeczy nie jest w stanie zaadresować wszystkich wyzwań technologicznych. Identyfikacja tych luk i zaproponowanie kierunków dalszych reform są istotne dla stworzenia optymalnego i przyszłościowego otoczenia regulacyjnego w Polsce.

3.1. ZDECENTRALIZOWANE FINANSE – WYZWANIE DLA TRADYCYJNEGO PODEJŚCIA REGULACYJNEGO

Jedną z najistotniejszych luk, zarówno w MiCA, jak i – w konsekwencji – w polskim projekcie ustawy, jest zdecentralizowany sektor finansowy (DeFi). MiCA co do zasady opiera się na tradycyjnym, podmiotowym modelu regulacji – nakłada obowiązki na dające się zidentyfikować osoby prawne lub inne przedsiębiorstwa,

³⁰ Opracowanie własne autorów na podstawie analizy aktów prawnych i komunikatów organów nadzoru z Niemiec, Czech, Litwy, Łotwy i Estonii. Zob. np. F. Murar, J. Stastny, *Digital Finance Act...*, op. cit.; R. Stamm, *What Does the Enforcement of the MiCA Regulation...*, op. cit.

takie jak emitenci kryptoaktywów czy dostawcy usług (CASP). Tymczasem wiele protokołów DeFi (np. wiodące zdecentralizowane giełdy czy protokoły pożyczkowe) działa na podstawie samowykonujących się smart kontraktów, często bez jasno określonego centralnego podmiotu, który mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności³¹.

Rozporządzenie MiCA w motywie 22 wskazuje, że jeżeli usługi w zakresie kryptoaktywów są świadczone w sposób w pełni zdecentralizowany, bez pośredników, nie powinny być objęte zakresem stosowania rozporządzenia. Jest to świadoma decyzja unijnego prawodawcy, odsuwająca w czasie rozwiązanie tego złożonego problemu. W praktyce jednak nawet niewielkie elementy centralizacji (np. kontrola nad interfejsem dostępu, realny wpływ na governance, możliwość jednostronnych zmian parametrów) mogą skutkować uznaniem, że usługa nie jest „w pełni zdecentralizowana”, a zatem podlega MiCA.

W konsekwencji polski projekt ustawy implementującej MiCA – jako akt o ograniczonym, wykonawczym zakresie – również nie wprowadza specyficznych rozwiązań adresowanych do DeFi. Nie przewiduje się w nim m.in. narzędzi w rodzaju piaskownic regulacyjnych (*regulatory sandboxes*) czy ustawowo zdefiniowanego testu funkcjonalnego (*substance over form*), ukierunkowanego na identyfikację podmiotu sprawującego kontrolę lub istotnego wpływu na usługę, które mogłyby pomóc zrównoważyć ryzyko operacyjne z potrzebą innowacji w tym obszarze.

Taki stan rzeczy tworzy istotną lukę regulacyjną. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w raporcie z października 2023 r. wskazał poważne ryzyka związane z DeFi, w tym spekulacyjny charakter niektórych protokołów i brak jasno zidentyfikowanego podmiotu odpowiedzialnego, co sugeruje potrzebę dalszych działań regulacyjnych³². Aby Polska mogła stać się konkurencyjnym i bezpiecznym rynkiem dla innowacji w tym obszarze, przydatne byłyby podjęcie proaktywnych działań.

Na podstawie tych rozważań sformułowane zostały w niniejszym artykule postulaty w zakresie kierunków dalszych reform w obszarze DeFi, a mianowicie:

- rozważenie upoważnienia KNF do wydawania – w formie komunikatów lub „miękkiego prawa” – minimalnych standardów dla protokołów DeFi o znaczącym wpływie na polski rynek (np. audyty bezpieczeństwa smart kontraktów, przejrzystość ładu instytucjonalnego, rzetelne informowanie o ryzykach);
- stworzenie ram prawnych dla tzw. „piaskownic regulacyjnych”, co pozwoliłoby na testowanie innowacyjnych rozwiązań DeFi w kontrolowanym środowisku, przy jednoczesnym monitorowaniu ryzyka;
- stały, merytoryczny dialog UKNF z branżą web3 w zakresie DeFi w celu doprecyzowania oczekiwań nadzorczych i ograniczenia niepewności regulacyjnej.

³¹ Zob. np. D. Zetsche, R. Buckley, D. Arner, *DeFi: A New Financial System? A Research Agenda*, „Journal of Financial Regulation” 2021, vol. 7, iss. 2, s. 111–127.

³² European Securities and Markets Authority, *ESMA Assesses Market Developments in DeFi and Explores the Smart Contracts System*, 2023, <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-assesses-market-developments-defi-and-explores-smart-contracts-system> (dostęp: 27.06.2025).

3.2. NIEJASNY STATUS PRAWNY TOKENÓW NIEWYMIENIALNYCH (NFT)

Kolejnym obszarem charakteryzującym się istotną niepewnością regulacyjną są niewymienialne tokeny (NFT). Rozporządzenie MiCA w motywach 10 i 11 co do zasady wyłącza ze swojego zakresu kryptoaktywa, które są unikalne i niezamienne z innymi kryptoaktywami, takie jak cyfrowe dzieła sztuki czy przedmioty kolekcjonerskie – ich wartość wynika z unikalnych cech i użyteczności dla posiadacza. Jednakże ta sama regulacja wprowadza istotne zastrzeżenie: emisja kryptoaktywów jako NFT w dużej serii lub kolekcji jest wskaźnikiem ich zamienności. Oznacza to, że emisja NFT w dużej skali lub kolekcji stanowi wskaźnik zamienności, a frakcjonalizacja „unikalnego” NFT powoduje, że jego części nie są traktowane jako unikalne i niezamienne. Samo nadanie unikalnego identyfikatora nie jest wystarczające, by zakwalifikować kryptoaktywo jako „unikalne i niezamienne” (motywy 10–11 MiCA).

Niezależnie od powyższego, kryptoaktywa kwalifikujące się jako instrumenty finansowe w rozumieniu MiFID II pozostają poza zakresem MiCA (art. 2 ust. 4). Wątpliwości klasyfikacyjne należy rozstrzygać funkcjonalnie (*substance over form*), także w świetle wytycznych ESMA dotyczących kwalifikacji kryptoaktywów jako instrumentów finansowych.

To nieostre rozróżnienie rodzi niepewność prawną dla emitentów i platform obrotu³³. W polskim projekcie ustawy, podążając za MiCA, nie precyzuje się kryteriów oceny „jednoznacznej niezamienności” NFT ani nie wprowadza tzw. testu funkcjonalnego, który pozwoliłby na precyzyjną klasyfikację takich tokenów. Taki stan rzeczy pociąga za sobą ryzyko sankcji środków nadzorczych i kar administracyjnych (art. 111–115 MiCA) dla podmiotów działających w tej przestrzeni, które w dobrej wierze mogły uznać swoje aktywa za wyłączone spod reżimu MiCA. W przypadkach, gdy właściwa ocena prowadzi do wniosku, że dane aktywo nie spełnia przesłanek „unikalności i niezamienności” (np. seria/kolekcja, frakcjonalizacja), zastosowanie znajdą obowiązki Tytułu II (m.in. *white paper*) oraz – po stronie pośredników – Tytułu V MiCA; naruszenia podlegają środkom i karom z art. 111–115 (*administrative penalties*).

Niepewność co do klasyfikacji NFT można ograniczać poprzez miękkie instrumenty nadzorcze. Francuski nadzór (AMF) w oficjalnym opracowaniu nt. MiCA podkreśla, że kryteria kwalifikacji NFT w rozumieniu rozporządzenia zostaną doprecyzowane w wytycznych ESMA³⁴; do tego czasu reguły wynikają z samych motywów MiCA (m.in. frakcjonalizacja i emisja w dużej serii jako wskaźniki zamienności). Równolegle AMF szeroko korzysta z *soft law* w obszarze kryptoaktywów (np. Instrukcja DOC-2019-23 dotycząca PSAN) oraz prowadzi prace w ramach Forum Fintech ACPR-AMF (np. raport o certyfikacji smart-kontraktów), co pokazuje praktyczny model funkcjonowania „pomostu” dla rynku.

³³ Zob. np. CMS Law, *NFTs under MiCAR – Regulated or Not According to Legal Experts?*, 2023, <https://cms.law/en/int/publication/legal-experts-on-markets-in-crypto-assets-mica-regulation/nfts-under-micar-are-they-regulated-or-not> (dostęp: 27.06.2025).

³⁴ Autorité des Marchés Financiers, *The European Regulation Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, 29.11.2024, <https://www.amf-france.org/en/news-publications/depth/mica> (dostęp: 11.09.2025).

W marcu 2025 r. ESMA wydała wytyczne w sprawie warunków i kryteriów kwalifikacji kryptoaktywów jako instrumentów finansowych (art. 2 MiCA), istotne dla oceny tzw. „investment-like NFTs”. Z przeglądu Level 2/3 (lipiec 2025) wynika, że trwają prace nad kolejnymi środkami wykonawczymi pod MiCA³⁵; odrębny, datowany wyłącznie o NFT nie został jednak ogłoszony. Dlatego wskazane jest unikanie sztywnych deklaracji co do terminu publikacji i formy przyszłych wytycznych dotyczących NFT.

W związku z tym w Polsce można by podjąć działania w kierunku reform w obszarze NFT, np.:

- W oczekiwaniu na dokładne wytyczne ESMA, przed wejściem w życie krajowych przepisów wykonawczych (i niezależnie od nich), polski nadzór mógłby wydać komunikat pokazujący, jak oceniać projekty NFT na tle motywów 10–11 MiCA oraz doprecyzować, kiedy wchodzi w grę reżim MiFID II.
- Wytyczne KNF mogłyby zalecać stosowanie testu funkcjonalnego, który analizuje nie tylko techniczną unikalność tokena, ale przede wszystkim jego cel ekonomiczny, sposób marketingu, oczekiwania nabywców oraz faktyczne wykorzystanie. Takie podejście, oparte na zasadzie przewagi „treści nad formą”, jest zgodne z duchem MiCA i pozwala na skuteczne odróżnienie cyfrowych przedmiotów kolekcjonerskich od instrumentów o charakterze finansowym.
- Przydatne byłyby również działania edukacyjne KNF, skierowane do emitentów i inwestorów, wyjaśniające konsekwencje błędnej klasyfikacji oraz dobre praktyki ujawnień.

3.3. WYZWANIA DLA ROZWOJU STABLECOINÓW POWIĄZANYCH Z PLN

Rozporządzenie MiCA wprowadza szczegółowe ramy regulacyjne dla tzw. tokenów będących e-pieniędzem (EMT), czyli stablecoinów powiązanych z jedną walutą urzędową. Choć celem jest zwiększenie bezpieczeństwa i zaufania, obecna konstrukcja przepisów może – paradoksalnie – utrudnić rozwój i konkurencyjność stablecoinów powiązanych z walutami państw członkowskich spoza strefy euro, w tym z polskim złotym.

Zgodnie z MiCA e-money tokeny (EMT) muszą być emitowane po wartości nominalnej (*par value*) i podlegają wykupowi na żądanie, w każdym czasie i po wartości nominalnej; zakazane jest przy tym przyznawanie odsetek od EMT (art. 49–50 MiCA). Środki otrzymane w zamian za EMT podlegają mechanizmom zabezpieczenia znanym z dyrektywy o pieniądzu elektronicznym; MiCA doprecyzowuje inwestowanie tych środków w aktywa w tej samej walucie co token (art. 54 MiCA). Istotna trudność polega na tym, że jedynie emitenci EMT powiązanych z euro mają potencjalnie ułatwiony dostęp do deponowania rezerw na rachunkach w Europejskim Banku

³⁵ ESMA, *Overview of Level 2 and Level 3 Measures Related to Regulation (EU) 2023/1114 Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2025-07/ESMA75-113276571-1510_MiCA_Level_2_and_3_table.pdf (dostęp: 16.07.2025).

Centralnym, co znacząco obniża koszty operacyjne i ryzyko kontrahenta³⁶. Polska implementacja MiCA, podążając za ogólnymi ramami, wymaga od potencjalnych emitentów stablecoinów PLN utrzymywania rezerw w komercyjnych instytucjach kredytowych. Taki wymóg, zwłaszcza w środowisku niskich lub ujemnych stóp procentowych, jakie były w poprzednich latach, generowałoby dodatkowe koszty i czyniłoby w przyszłości – gdyby taka sytuacja się powtórzyła – emisję stablecoina PLN znacznie mniej konkurencyjną w porównaniu do jego odpowiedników w euro czy dolarze amerykańskim.

Dodatkowym wyzwaniem dla polskiego EMT jest zbieżność reżimów: EBA w opinii z czerwca 2025 r. potwierdził kumulatywne stosowanie PSD2/EMD2 i MiCA w części usług płatniczych wykonywanych na EMT (bez możliwości „podwójnego zaliczania” kapitału). Oznacza to, że CASP oferujący np. transfer EMT może podlegać jednocześnie wymogom kapitałowemu z MiCA i PSD2, jeśli jego działalność wchodzi w zakres usługi płatniczej.

Są też wyzwania rynkowe. Dane jednoznacznie pokazują dominację stablecoinów powiązanych z dolarem (np. USDT, USDC) – stanowią one 99,2% całego rynku³⁷. Są one preferowane przez polskich użytkowników ze względu na wysoką płynność i szeroką akceptację na globalnych rynkach. Jednocześnie w związku z wejściem w życie MiCA wiele giełd i platform działających w EOG/UE wprowadziło ograniczenia dla stablecoinów, które nie spełniają wymogów regulacyjnych MiCA (np. USDT)³⁸, np. Coinbase (grudzień 2024), crypto.com i Kraken (I kw. 2025), Binance (od 31 marca 2025 r. dla użytkowników z EOG). Powstaje zatem rynkowa luka, którą mógłby wypełnić w pełni regulowany lokalny stablecoin. Jednakże bez odpowiedniego wsparcia systemowego, wysokie koszty operacyjne i niska początkowa płynność mogą sprawić, że stablecoin PLN pozostałby produktem niszowym.

Stąd, by nie dopuścić do marginalizacji złotego w świecie cyfrowych pieniędzy, proponujemy następujące kierunki zmian:

- stworzenie modelu, w którym emitenci zgodnych z MiCA stablecoinów PLN mogliby deponować część lub całość swoich rezerw na rachunku w NBP. Takie rozwiązanie obniżyłoby ryzyko kontrahenta (upadłości banku komercyjnego)

³⁶ Doprecyzować należy, że dostęp do rachunków banku centralnego wynika ze statusu instytucji kredytowej (i – w strefie euro – relacji z Eurosystemem), a nie z samego faktu emisji EMT. Zasadniczo instytucje pieniądza elektronicznego nie utrzymują rachunków w banku centralnym i lokują środki w bankach komercyjnych lub innych bezpiecznych aktywach; wyjątkiem są instytucje kredytowe jako emitenci EMT. W Polsce rachunki w NBP prowadzi się m.in. dla banków oraz – za zgodą Prezesa NBP – dla innych osób prawnych (art. 51 ustawy o NBP), co potencjalnie otwiera ścieżkę *de lege ferenda* dla wyspecjalizowanych rozwiązań rachunkowych dla EMT w PLN.

³⁷ Obserwacja oparta na ogólnodostępnych danych z platform analitycznych, takich jak CoinGecko czy CoinMarketCap, które regularnie potwierdzają dominację stablecoinów powiązanych z USD. Jacek Czarnecki w trakcie XII Digital Money & Blockchain Forum, Uczelnia Łazarskiego, 11 czerwca 2025 r., pokazał wyniki badań wskazujące, że udział dolarowych stablecoinów wynosi nawet 99,2% w ogóle kapitalizacji stablecoinów na świecie. Por. K. Piech, *Stablecoins under Siege. How MiCA Might Dollarise Europe's Digital Future?*, 2025, <https://kpiech.substack.com/p/stablecoins-under-siege> (dostęp: 27.06.2025).

³⁸ Zob. np. Tangem, *MiCA-compliant Stablecoins: What You Need to Know*, 2025, <https://tangem.com/en/blog/post/swap-mica-stablecoins/> (dostęp: 27.06.2025).

przechowującego rezerwy) i koszty utrzymywania rezerw, zwiększając zaufanie i konkurencyjność polskiego stablecoina;

- alternatywnym lub uzupełniającym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie przez ustawodawcę ulg podatkowych od odsetek generowanych przez aktywa rezerwowe lub innych zachęt fiskalnych, które częściowo kompensowałyby koszty emisji.

Podjęcie takich działań jest ważne, aby uniknąć postępującej „euroizacji” lub „dolaryzacji” polskiego rynku kryptoaktywów i stworzyć warunki dla rozwoju lokalnych innowacji w tym strategicznie ważnym segmencie nowoczesnego rynku finansowego.

3.4. POTRZEBA OPTIMALIZACJI SPRAWOZDAWCZOŚCI I EDUKACJI INWESTORÓW

Ostatnim zidentyfikowanym obszarem, który wymaga uwagi w procesie implementacji MiCA, są kwestie operacyjne i informacyjne – one, choć mniej spektakularne, mają ważne znaczenie dla efektywności i bezpieczeństwa rynku.

3.4.1. INTEGRACJA RAPORTOWANIA AML/MiCA

Projekt ustawy, implementując MiCA, nakłada na podmioty nadzorowane nowe obowiązki sprawozdawcze. Istnieje ryzyko częściowego nakładania się tych obowiązków z rozbudowanymi wymogami AML/CFT, wynikającymi z Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej: ustawa AML)³⁹. Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu sugeruje wzrost łącznego czasu administracyjnego poświęconego na raportowanie, co stanowi dodatkowe obciążenie, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów.

Aby uniknąć nieefektywności, zasadne jest wdrożenie zasady „once-only” (zasady jednorazowości), rozumianej jako ponowne wykorzystanie tych samych danych referencyjnych (słownik pól, identyfikatory klienta, metadane transakcji) w różnych reżimach, przy zachowaniu odrębności kanałów i podstaw prawnych zgłoszeń⁴⁰.

³⁹ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1124 ze zm.).

⁴⁰ W szczególności:

- AML (SAR): zgłoszenia podejrzeń do GIIF na podstawie ustawy ML / ZMLR 2024/1624;
- MiCA: nadużycia rynkowe: STOR do KNF zgodnie z art. 92. MiCA (tytuł VI) oraz standardami ESMA;
- Travel Rule (TFR): wymiana informacji towarzyszącej transferom kryptoaktywów pomiędzy CASP (bez progu kwotowego), a w przypadku transferów z/do adresów *self-hosted* powyżej 1000 EUR – weryfikacja, czy adres należy do klienta.

Dodatkowo, uzasadnione jest opracowanie przez KNF i GIIF wspólnej taksonomii danych i interfejsów technicznych, które pozwolą na automatyzację raportowania, eliminację duplikatów i kontrolę jakości danych, przy zachowaniu tajemnicy właściwej dla każdego reżimu.

3.4.2. EDUKACJA INWESTORÓW

MiCA nakłada na uczestników rynku rozbudowane obowiązki informacyjne. W odniesieniu do ofert „innych kryptoaktywów” w Tytule II precyzuje się zawartość „białej księgi” (m.in. charakterystyka aktywa, funkcje, ryzyka) oraz wymogi komunikacji marketingowej (szczególnie art. 6–7), w tym obowiązek zamieszczenia ostrzeżenia, że komunikacja nie była zatwierdzona przez organ nadzoru i wskazania adresu strony internetowej z „białą księgą”. Dla ART analogiczne zasady przewiduje się w Tytule III (marketing: art. 29), a dla EMT – w Tytule IV (marketing: art. 53, w tym wyraźne wskazanie prawa do wykupu w wartości nominalnej). Niezależnie od tego, CASP są zobowiązani działać uczciwie, rzetelnie i profesjonalnie oraz przekazywać informacje jasne, rzetelne i niemylące (m.in. art. 66).

Jednocześnie literatura i doświadczenia z rynków finansowych sugerują, że same formalne ostrzeżenia są mniej skuteczne wraz ze wzrostem złożoności produktu (OECD, 2019), co w przypadku kryptoaktywów ma szczególne znaczenie⁴¹. Dlatego działania edukacyjne powinny uzupełniać minimalne standardy informacyjne z MiCA i być projektowane behawioralnie (język prosty, format warstwowy, testy zrozumiałości, ostrzeżenia „na czas” w interfejsach).

Polski projekt ustawy, w obecnym kształcie, nie przewiduje mechanizmów wspierających edukację inwestorów ani nie zakłada przeprowadzenia ogólnokrajowej kampanii informacyjnej na temat ryzyk związanych z inwestowaniem w kryptoaktywa. Taka sytuacja może prowadzić do zwiększonego ryzyka podejmowania przez inwestorów detalicznych nieświadomych lub nadmiernie ryzykownych decyzji.

Proponujemy następujące kierunki dalszych działań komplementarnych (*de lege ferenda* / praktyka nadzorcza) w wymienionym obszarze:

- Rekomendacja KNF, by komunikaty marketingowe dla „innych kryptoaktywów” zawierały zunifikowaną etykietę ryzyka i obowiązkowy *disclaimer* per art. 7 MiCA; dla EMT – standardową formułę o prawie do wykupu per art. 53.
- Wprowadzenie praktyki „layered disclosure” (streszczenie w języku prostym i rozwinięcie) oraz A/B-testów skuteczności ostrzeżeń (np. progi zrozumiałości, miejsce i czas wyświetlania w ścieżce klienta).
- Ogólnokrajowy program KNF (we współpracy z przedstawicielami branży oraz UOKiK / MEN / MC), poświęcony ryzykom kryptoaktywów, porównaniu reżimów (MiCA *vs.* brak ochrony depozytów) i zasadom weryfikacji materiałów marketingowych w mediach społecznościowych. Finansowanie zapewniłoby z części opłat nadzorczych (rozwiązanie systemowe). Wzorem może być francuski model współpracy AMF z podmiotami zajmującymi się edukacją finansową.

⁴¹ Por. OECD, *Initial Coin Offerings (ICOs) for SME Financing*, OECD Publishing, Paryż, 2019, <https://doi.org/10.1787/ee35cc9a-en>.

4. ZAKOŃCZENIE

Celem artykułu była krytyczna analiza zgodności polskiego projektu ustawy z celami i literą MiCA. Przyjęta hipoteza zakładała, że projekt wchodzi ponad konieczny zakres implementacji (*gold-plating*), podnosząc koszty zgodności w sposób nieproporcjonalny, a jednocześnie nie domyka części luk regulacyjnych istotnych z perspektywy rozwoju technologii.

Hipoteza została w przeważającej mierze potwierdzona, przy istotnych niuansach:

1. Najbardziej wyraźnie ponad minimum MiCA wykraczają narzędzia interwencyjne: rejestr domen internetowych oraz prewencyjne blokady rachunków (96 godz. oraz do 6 miesięcy). To rozwiązania bardziej inwazyjne niż typowe modele porównawcze w UE i wymagają mocnego testu proporcjonalności oraz gwarancji proceduralnych. Krótszy, 6-miesięczny okres przejściowy (który *nota bene* już upłynął bez wdrożenia ustawy) również plasuje Polskę po stronie bardziej restrykcyjnych reżimów.
2. Model opłat „do 0,4%” rocznych przychodów (min. 500 EUR) jest relatywnie restrykcyjny dla podmiotów wysokoprzychodowych o niskich marżach, ale nie jest skrajny na tle UE (istnieją rozwiązania mniej korzystne kosztowo). Trzon kosztów podnoszą także: rozbudowana kazuistyka aktów, wymogi sprawozdawcze i konieczność równoległego stosowania reżimów (MiCA / PSD2 / EMD / TFR).
3. W artykule zidentyfikowano nieodkryte luki regulacyjne:
 - (i) DeFi – brak ustawowego „testu funkcjonalnego” i rozwiązań wspierających (np. sandboxy) przy zastrzeżeniu, że „pełna decentralizacja” wyłącza stosowanie MiCA tylko warunkowo.
 - (ii) NFT – niepewność klasyfikacyjna (frakcjonalizacja, serie/kolekcje) skutkuje ryzykiem *ex post*; brak krajowych wytycznych „soft law”.
 - (iii) PLN-EMT – bariery infrastrukturalno-ostrożnościowe i przecięcia z reżimem płatniczym; praktyczny ciężar dowodzenia stabilności i zgodności rezerw.
 - (iv) Sprawozdawczość – potrzeba realnej integracji na poziomie danych i interfejsów (*once-only*), przy zachowaniu odrębności kanałów prawnych.
4. Zderzenie ponadstandardowych narzędzi interwencyjnych i krótkiego okresu przejściowego z brakiem adresowania wybranych luk (DeFi / NFT / PLN-EMT) tworzy środowisko podwyższonej niepewności dla podmiotów lokalnych i relatywnie wyższej atrakcyjności licencjonowania poza Polską (wejście do PL przez paszport). To wprost zagraża zdolności realizacji proinnowacyjnych celów MiCA w krajowym ekosystemie.

Wynika z tego, że polska implementacja osiąga wysoki poziom ochrony i egzekwowalności, lecz w obecnym kształcie rozmija się z optimum między bezpieczeństwem a konkurencyjnością. Wymaga kalibracji: ograniczenia elementów nadmiernie inwazyjnych tam, gdzie MiCA daje margines uznania, oraz domknięcia luk w obszarach technologicznie wrażliwych.

To wszystko skutkuje potrzebą sformułowania następujących rekomendacji w podziale na kroki systemowe (legislacyjne i instytucjonalne; horyzont 6–18 miesięcy) oraz operacyjne (do podjęcia w ciągu 0–180 dni).

A. Rekomendacje systemowe:

1. Wyznaczenie organu właściwego oraz i ustanowienie „single point of contact” (SPoC) do paszportowania (art. 65 MiCA), z publicznymi terminami i zakresem potwierdzeń oraz publikacją listy notyfikowanych CASP.
2. W przepisach dotyczących rejestru domen oraz blokad rachunków wprowadzić: test trójstopniowy (konieczność – przydatność – proporcjonalność), minimalne progi dowodowe, czasowe klauzule wygaśnięcia (rewizja po 12 miesiącach), obowiązek pisemnego uzasadnienia, niezwłoczną kontrolę sądową, raportowanie statystyczne (liczba nakazów, czas trwania, skuteczność) oraz spójność proceduralną z DSA (nakazy wobec hostingu/domen).
3. Dopracowanie rozporządzenia w zakresie praktycznej proporcjonalności opłat poprzez zawężenie podstawy „przychodu” do przychodów z działalności objętej MiCA w PL (bez podwójnego zaliczania i bez przepływów *pass-through*); (ii) wprowadzenie progów dla firm mikro/małych (np. niższy cap i/lub próg *de minimis*); (iii) wprowadzenie mechanizmu przeglądu stawek po 12 miesiącach (*impact assessment*); (iv) wprowadzenie możliwości rozłożenia opłaty na raty.
4. Sprawozdawczość „once-only” na poziomie danych i interfejsów – wspólna taksonomia danych KNF-GIIF (z udziałem UODO) oraz API dla: SAR (AML), STOR (MiCA nadużycia rynkowe) oraz TFR.
5. Ramowe podejście do DeFi/NFT poprzez upoważnienie nadzoru do wprowadzenia wytycznych („soft law”) w obszarach DeFi i NFT (kwalifikacja funkcjonalna, ostrzeżenia, dobre praktyki governance i audytów smart-kontraktów), oraz podstawę dla piaskownicy regulacyjnej (czasowo ograniczony „bezpiecznik” przy pełnej transparentności i warunkach bezpieczeństwa).
6. Jeśli chodzi o stablecoiny (EMI/ART), doprecyzować katalog aktywów zabezpieczających i praktyki ich lokowania w PLN; rozważyć rozwiązania rachunkowe w sektorze bankowym dla emitentów (np. dedykowane rachunki zabezpieczające; ewentualne ścieżki po zgodzie NBP w granicach ustawy o NBP), oraz wytyczne dotyczące zależności między MiCA a PSD2/EMD.
7. Zapewnić spójność krajowych przepisów przejściowych z MiCA i z oczekiwaniami rynku, w tym dodać komunikat interpretacyjny o skutkach dla rynku po 30.06.2025 oraz priorytetyzację nadzorczą (*risk-based*).
8. W ustawie / strategii nadzorczej przyjąć i monitorować wskaźniki: mediany czasu obsługi paszportu i wniosku CASP, liczby interwencji domenowych (z czasem i skutecznością), wolumen STOR/SAR, koszty zgodności (ankiety roczne).

B. Rekomendacje operacyjne:

1. Rekomendujemy opublikowanie instrukcji paszportowej dla firm wchodzących na polski rynek wraz z terminami, e-mailem do kontaktu, formularzem informacji wymaganych od organu macierzystego.
2. Wydanie przez KNF komunikatu dotyczącego NFT obejmującego zagadnienia frakcjonalizacji, serii/kolekcji, relacji do MiFID II; a także wzory zastrzeżeń do komunikatów marketingowych (spójnych z Tytułem II/III/IV MiCA).

3. W zakresie DeFi opublikowana powinna zostać notatka KNF zawierająca „minimum oczekiwań” (np. audyt smart-kontraktów, klucze admina, oracles i in.) oraz uruchomienie grupy roboczej DeFi wraz z przedstawicielami rynku.
4. W zakresie komunikacji rynkowej, publikacja przykładów prawidłowych i nieprawidłowych materiałów marketingowych.
5. W zakresie stablecoin (PLN-EMT), podjęcie dialogu technicznego z sektorem bankowym, np. warsztaty KNF/MF z bankami dotyczące lokowania rezerw w PLN, rachunków zabezpieczających, reconciliacji i raportowania.
6. Opublikowanie przez KNF komunikatu zawierającego informacje o priorytetach na najbliższe 6 miesięcy (np. nieuprawnione świadczenie usług po 30.06.2025; wprowadzający w błąd marketing; nieprzestrzeganie TFR).
7. W zakresie edukacji użytkownika końcowego, strona informacyjna zawierająca porównanie ochron (MiCA *vs.* brak systemu gwarancji depozytów / odszkodowawczych) i krótkie komunikaty formułowane w zakresie bieżących zdarzeń.

Powyższe rekomendacje bazują na założeniu, że projekt w kształcie, w jakim trafił do parlamentu, może zostać poprawiony i wejdzie w życie. Stąd w konsekwencji założono stosunkowo niewielkie poprawki, poprzez kalibrację rozwiązań tam, projekt wychodzi ponad minimum MiCA (interwencje domenowe, blokady, koszty), domknięcie luk przez delegację do *soft law* i piaskownicę (DeFi/NFT) oraz przez ramy PLN-EMT. Taki pakiet pozwalałby osiągnąć cel artykułu: zwiększyć zgodność z literą i duchem MiCA, minimalizując *gold-plating* tam, gdzie nie przynosi on mierzalnych korzyści, i wzmacniając miejsca, w których dziś brakuje czytelnych narzędzi dla rynku.

Autorzy mają świadomość, że ta analiza została przeprowadzona w momencie, gdy proces legislacyjny w Polsce wciąż trwa, a praktyka stosowania MiCA w innych państwach członkowskich dopiero się kształtuje. Wiele wniosków opiera się na analizie projektów aktów prawnych i komunikatów organów nadzoru, które mogą jeszcze ulec zmianie. Powyższe ograniczenia wyznaczają jednocześnie kierunki dalszych badań, wśród których można wymienić m.in. prowadzenie stałego monitoringu i analizy finalnego kształtu polskiej ustawy i wydanych na jej podstawie rozporządzeń, praktyki stosowania MiCA przez organy nadzoru, ewolucji podejścia regulacyjnego do DeFi i NFT na poziomie unijnym, a także wpływu MiCA na rynki krajowe. Badania te byłyby ważne dla oceny rzeczywistych skutków implementacji MiCA i dalszego doskonalenia ram prawnych dla tego, dynamicznie rozwijającego się sektora gospodarki.

BIBLIOGRAFIA

- AFM, *Costs for Non-recurring Activities*, <https://www.afm.nl/en/sector/beleggingsinstellingen/kosten-en-heffingen-voor-beheerders/kosten-voor-eenmalige-verrichtingen>.
- Annunziata F., *The European Regulation on Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, Cham 2024.
- Autorité des Marchés Financiers, *The European regulation Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, 29.11.2024, <https://www.amf-france.org/en/news-publications/depth/mica>.
- BaFin, *Services and Activities in Connection with Crypto-assets in Accordance with MiCAR*, https://www.bafin.de/EN/Aufsicht/MiCAR/MiCAR_artikel_en.html.

- Bilski A., *Nieuchwalenie ustawy o krypto do końca roku oznacza 18-miesięczny okres przejściowy, którego nie da się skrócić*, komentarz na portalu LinkedIn, 2025, https://www.linkedin.com/posts/abilski_nieuchwalenie-ustawy-o-krypto-do-ko%C5%84ca-roku-activity-7275195141802336256-9hFj/.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), *Finanzierung – Die Gebühren der BaFin*, <https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/GrundlagenOrganisation/Finanzierung/Gebuehren.html>.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law*, Cambridge 2019.
- CMS Law, *NFTs under MiCAR – Regulated or Not According to Legal Experts?*, 2023, <https://cms.law/en/int/publication/legal-experts-on-markets-in-crypto-assets-mica-regulation/nfts-under-micar-are-they-regulated-or-not>.
- Craig P., de Búrca G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020/2021.
- Crypto-Asset Market Act*, 2024, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/519092024001/consolide>.
- Crypto-Asset Services Act*, 2024 <https://likumi.lv/ta/id/353012-kriptoaktivu-pakalpojumu-likums>.
- De Nederlandsche Bank (DNB), *Fees for Registration, Assessment and Supervision*, <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/open-book-supervision-sectors/crypto-service-providers/registration-of-crypto-service-providers/fees-for-registration-assessment-and-supervision/>.
- Décret n° 2025-169 du 21 février 2025 relatif aux marchés de crypto-actifs, JORF n°0045 du 22 février 2025, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051234225>.
- Delibera Consob n. 23352 del 22 gennaio 2025, <https://www.consob.it/web/area-pubblica/-/delibera-n.-23352>.
- ESMA (2024), *List of Grandfathering Periods Decided by Member States under Article 143 of Regulation (EU) 2023/1114 (MiCA)*, European Securities and Markets Authority, archiwum Wayback Machine: snapshot 28.12.2024, https://web.archive.org/web/20241228211953/https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_MiCA_grandfathering_periods_art_143_3.pdf.
- ESMA, *List of Grandfathering Periods Decided by Member States under Article 143 of Regulation (EU) 2023/1114 Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA)*, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_MiCA_grandfathering_periods_art_143_3.pdf.
- ESMA, *Overview of Level 2 and Level 3 measures under Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, 16 lipca 2025, <https://www.esma.europa.eu/document/overview-level-2-and-level-3-measures-under-markets-crypto-assets-mica>.
- ESMA. *Overview of Level 2 and Level 3 measures related to Regulation (EU) 2023/1114 Markets in Crypto-Assets (MiCA)*, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2025-07/ESMA75-113276571-1510_MiCA_Level_2_and_3_table.pdf.
- European Securities and Markets Authority, *ESMA Assesses Market Developments in DeFi and Explores the Smart Contracts System*, 2023, <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-assesses-market-developments-defi-and-explores-smart-contracts-system>.
- European Securities and Markets Authority, *List of MiCA Grandfathering Periods Art. 143(3)*, 2024, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_MiCA_grandfathering_periods_art_143_3.pdf.
- FMA, *Information for CASP Applicants*, <https://www.fma.gv.at/en/cross-sectoral-topics/markets-in-crypto-assets-regulation-micar/information-for-casp-applicants/>.
- Latvijas Banka, *Crypto-asset Service Providers*, <https://www.bank.lv/en/operational-areas/licensing/crypto-asset/crypto-asset-service-providers>.

- Legislazzjoni Malta, *Regolamenti dwar Markets in Crypto-Assets Act (Fees)*, Legal Notice 295/2024, <https://legislation.mt/eli/sl/647.1>.
- Manimama Law Firm, *MiCA Implementation in the Czech Republic*, 2025, <https://manimama.eu/mica-implementation-in-the-czech-republic/>.
- Mendez de Vigo P., komentarz na portalu LinkedIn, 2025, https://linkedin.com/posts/pedro-mendez-de-vigo_listofmicagrandfatheringperiodsart-activity-7343663284606177280-qML_-qML_-.
- Misiura M., *Polski blamaż w Unii. Nie zdążyliśmy z ustawą o rynku kryptoaktywów, a oto konsekwencje*, 2023, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-blamaz-w-Unii-Nie-zdazyliśmy-z-ustawa-o-rynku-kryptoaktywow-a-oto-konsekwencje-8865542.html>.
- Moloney N., *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford 2014 / 2018 / 2023.
- Murar F., Stastny J., *Digital Finance Act: A New Era for Crypto-assets in the Czech Republic*, 2025, <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/3213/digital-finance-act-a-new-era-for-crypto-assets-in-the-czech-republic>.
- OECD, *Initial Coin Offerings (ICOs) for SME Financing*, OECD Publishing, Paryż, 2019, <https://doi.org/10.1787/ee35cc9a-en>.
- Piech K., *Stablecoins under Siege. How MiCA Might Dollarise Europe's Digital Future?*, 2025, <https://kpiech.substack.com/p/stablecoins-under-siege>.
- Regulated United Europe, *Crypto License in Estonia*, <https://regulatedunitedeurope.com/crypto-licence/estonia/>.
- Rządowy projekt ustawy o rynku kryptoaktywów, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 czerwca 2025 r., druk sejmowy nr UC2, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-101-25>.
- Stamm R., *What Does the Enforcement of the MiCA Regulation Bring to Cryptocurrency Service Providers in Estonia?*, 2023, <https://www.grantthornton.ee/en/insights1/what-does-the-enforcement-of-the-mica-regulation-bring-to-cryptocurrency-service-providers-in-estonia/>.
- Tangem, *MiCA-compliant Stablecoins: What You Need to Know*, 2025, <https://tangem.com/en/blog/post/swap-mica-stablecoins/>.
- Veidemann-Berzina Z., *Crypto-asset Service Providers Are on the Move to Find Their Residence: Will Latvia Make the "Shortlist"?*, 2024, <https://ellex.legal/crypto-asset-service-providers-are-on-the-move-to-find-their-residence-will-latvia-make-the-shortlist/>.
- Zakon č. 31/2025 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2025-31>.
- Zetzsche D., Buckley R., Arner D., *DeFi: A New Financial System? A Research Agenda*, „Journal of Financial Regulation” 2021, vol. 7, iss. 2, s. 111–127.

Cytuj jako:

Piech K., Pangsy-Kania S., *Wpływ implementacji Rozporządzenia MiCA na polski rynek kryptoaktywów – konsekwencje, wyzwania regulacyjne i perspektywy reform*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 102–128. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.39/k.piech/s.pangsy-kania

OBOWIĄZKI IMPORTERÓW, DYSTRYBUTORÓW I PODMIOTÓW STOSUJĄCYCH SYSTEMY AI WYSOKIEGO RYZYKA NA GRUNCIE AI ACT

KAROLINA KIEJNICH-KRUK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.40/k.kiejnich-kruk

STRESZCZENIE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (AI Act) wyszczególnia różne podmioty uczestniczące w łańcuchu dostaw systemów AI wysokiego ryzyka. Cele niniejszego artykułu to: przedstawienie oraz porównanie obowiązków: importerów, dystrybutorów oraz podmiotów stosujących oraz analiza okoliczności, w których obowiązki te mogą zostać rozszerzone i zrównane z obowiązkami dostawców systemów AI wysokiego ryzyka. Obowiązki importerów oraz dystrybutorów w znacznej mierze mają charakter weryfikacyjny. Nadto, obowiązki dystrybutorów są bardziej ograniczone niż obowiązki importerów, na których spoczywa ciężar pierwotnej weryfikacji spełnienia zadań przez dostawców. Odmienne, obowiązki nałożone na podmioty stosujące nie mają zazwyczaj charakteru wtórnego wobec obowiązków dostawców. Są odrębnymi zadaniami, wynikającymi z chęci przeciwdziałania zagrożeniom, jakie niesie za sobą etap stosowania systemów AI wysokiego ryzyka.

W artykule omówiono również sytuacje szczególne, w których ingerencja w systemy AI powoduje, że na podmiot niebędący dostawcą nałożone zostają obowiązki zrównane z obowiązkami dostawców systemów AI wysokiego ryzyka. Jest tak dlatego, że systemy oparte na technologii sztucznej inteligencji są podatne m.in. na zmiany ich przeznaczenia, w sposób niezależny od sposobów ich zaprojektowania oraz woli dostawców. Właściwa detekcja

* dr, adiunkt w Zakładzie Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska), asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Jarocinie, e-mail: kiejnich-kruk@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1551-5448



i zrozumienie obowiązków poszczególnych podmiotów w łańcuchu dostaw są ważne dla minimalizacji ryzyk związanych z wykorzystaniem systemów AI wysokiego ryzyka w całej Unii Europejskiej oraz w celu uniknięcia sankcji pieniężnych przez wskazane podmioty.

Słowa kluczowe: AI Act, sztuczna inteligencja, importerzy, dystrybutorzy, podmioty stosujące

OBLIGATIONS OF IMPORTERS, DISTRIBUTORS AND DEPLOYERS OF HIGH-RISK AI SYSTEMS UNDER THE AI ACT

ABSTRACT

The Artificial Intelligence (AI) Act distinguishes between the different actors involved in the supply chain of high-risk AI systems. The purpose of this paper is to outline and compare the obligations of importers, distributors and deployers, and to analyse the circumstances in which these obligations may be extended and aligned with those of providers of high-risk AI systems. The obligations of importers and distributors are primarily of a verification nature. In general, the obligations of distributors are more limited than those of importers, who bear the burden of primary verification of compliance by providers. In contrast, the obligations of deployers are generally not subordinate to those of providers but constitute an independent responsibility arising from the need to address the risks posed during the deployment phase of high-risk AI systems. A specific situation arises where interference with AI systems results in the imposition of obligations on a non-deployer that are equivalent to those imposed on providers of high-risk AI systems. This is because AI-based systems are, among other things, susceptible to changes in their purpose in ways that are independent of their design and the intentions of their providers. Proper identification and understanding of the responsibilities of the various actors in the supply chain are key to minimising the risks associated with the use of high-risk AI systems across the European Union and to avoiding the imposition of financial sanctions.

Keywords: AI Act; artificial intelligence; importers; distributors; deployers

WSTĘP

Akt w sprawie sztucznej inteligencji¹ (dalej jako: AI Act lub rozporządzenie) stanowi przełom w zakresie prawnych regulacji podmiotów zaangażowanych w tworzenie, dostawę i wykorzystanie systemów opartych na technologii sztucznej inteligencji. Szczególne miejsce zajmują regulacje dotyczące systemów AI, uznawanych za systemy wysokiego ryzyka. AI Act wyróżnia przy tym różne podmioty uczestniczące w łańcuchu dostaw tych systemów, nakładając na nie zróżnicowane obowiązki. Rozkład ciężaru i zakres owych obowiązków mogą niekiedy budzić wątpliwości.

Większość analiz w tym zakresie, na gruncie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym, skupiona jest na obowiązkach dostawców, mając na uwadze, że zostały

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), PE/24/2024/REV/1, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z dn. 12.07.2024.

one uregulowane najszerzej i to właśnie na tych podmiotach spoczywa większość obowiązków przewidzianych w AI Act². Nie można jednak tracić z pola widzenia, że również importerzy, dystrybutorzy i podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka odgrywać będą istotną rolę w łańcuchu dostaw i zabezpieczeniu praw podstawowych, a także w ograniczeniu ryzyk związanych z wdrażaniem tych systemów.

Cele niniejszego artykułu to: przedstawienie oraz porównanie obowiązków tych trzech podmiotów wynikających z AI Act oraz analiza okoliczności, w których obowiązki te mogą zostać rozszerzone i zrównane z obowiązkami dostawców systemów AI wysokiego ryzyka. Nadto, w pracy wskazano, w jaki sposób podmioty te – w praktyce – mogą się ze swoich obowiązków wywiązać i jaki jest ich zakres. Kwestie te nie są bowiem jednoznaczne, a źródła pozyskania praktycznych wyjaśnień – ograniczone. Z uwagi na obszerność zagadnienia oraz ograniczenia wynikające z formy opracowania, omówienie ograniczone zostało do obowiązków najważniejszych oraz tych budzących najwięcej wątpliwości w zakresie wykładni przepisów bądź praktyki ich stosowania.

OBOWIĄZKI IMPORTERÓW

Importer to podmiot, który wprowadza do obrotu system AI opatrzony nazwą lub znakiem towarowym osoby fizycznej lub prawnej mającej siedzibę w państwie trzecim (art. 3 pkt 6). „Wprowadzenie do obrotu” oznacza udostępnienie po raz pierwszy systemu AI lub modelu AI ogólnego przeznaczenia na rynku unijnym (art. 3 pkt 9). Państwo trzecie jest państwem innym niż państwa członkowskie UE, co wynika z przepisu art. 2 ust. 1 pkt a (przedstawienie państw Unii oraz państw trzecich jako pojęć alternatywnych). Zazwyczaj z państwa trzeciego będzie pochodził dostawca systemu, opatrując go swoją nazwą.

Obowiązki importerów zostały określone w art. 23 AI Act. Importer w łańcuchu dostaw systemów AI wysokiego ryzyka pełni istotną rolę w zakresie systemów oferowanych na rynku unijnym, a dostarczanych przez podmioty z państw trzecich. Stanowi on pomost pomiędzy dostawcami zagranicznymi a dystrybutorami lub podmiotami stosującymi systemy AI na terenie UE. Importer ocenia, czy dostawca zastosował standardy wynikające z AI Act i czy dany system AI zapewnia zgodność z normami unijnymi pozwalającymi mu funkcjonować na unijnym rynku.

Konieczne jest odniesienie się do tego, jakie działania powinni podjąć importerzy, aby spełnić obowiązki, o jakich mowa w przepisie. Należy do nich – w pierwszej kolejności – sprawdzenie, czy dostawca uczynił zadość swoim obowiązkom:

² Zob. m.in.: M. Jacobs, J. Simon, *Assigning Obligations in AI Regulation: A Discussion of Two Frameworks Proposed By the European Commission*, „Digital Society” 2022, nr 1 (6); L. Enqvist, *‘Human Oversight’ in the EU Artificial Intelligence Act: What, When and by Whom?*, „Law, Innovation and Technology” 2023, nr 15 (2), s. 508–535; L. Edwards, *The EU AI Act: A Summary of Its Significance and Scope*, s. 7–8, 16, <https://www.adalovelaceinstitute.org/resource/eu-ai-act-explainer/> (dostęp: 8.04.2025); K. Hewson, *The Roles of the Provider and Deployer in AI Systems and Models*, <https://www.stephensonharwood.com/insights/the-roles-of-the-provider-and-deployer-in-ai-systems-and-models> (dostęp: 8.04.2025).

- 1) czy przeprowadził odpowiednią procedurę oceny zgodności,
- 2) czy sporządził dokumentację techniczną,
- 3) czy opatrzył system wymaganym oznakowaniem CE oraz dołączył deklarację zgodności UE i instrukcję obsługi,
- 4) czy ustanowił upoważnionego przedstawiciela.

Procedura oceny zgodności została omówiona w art. 43 AI Act, a jej przeprowadzenie jest obowiązkiem dostawcy. Zadaniem importera jest natomiast weryfikacja formalna dopełnienia obowiązku przez dostawcę. Nie musi on przy tym sprawdzać, czy ocena ta została przeprowadzona poprawnie³. Weryfikacja ta jest możliwa poprzez sprawdzenie bazy danych utworzonej na podstawie art. 71 AI Act. Zgodnie z załącznikiem VIII sekcją A w bazie muszą zostać umieszczone informacje o przedstawicielu, winny zostać dołączone kopie deklaracji zgodności UE oraz instrukcji obsługi, a także informacja o certyfikacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w deklaracji zgodności UE musi znaleźć się stwierdzenie, iż dany system AI wysokiego ryzyka spełnia wymogi ustanowione w sekcji 2, w tym w zakresie oceny zgodności. Pojęcie „odpowiedniość” należy odnieść do trybu tej procedury, nie do jakości jej wykonania. Procedura oceny zgodności może zostać przeprowadzona zgodnie z załącznikiem VI lub VII. W wypadku, gdy procedura oceny zgodności i dokumentacji technicznej przeprowadzana jest zgodnie z załącznikiem VII, jej wyniki uzewnętrzniane są w formie decyzji jednostki notyfikującej oraz certyfikatu, a zatem weryfikacja możliwa jest wyłącznie poprzez wgląd w bazę danych, o jakiej mowa w art. 71 AI Act.

Również obowiązek weryfikacji, czy dostawca dokumentację techniczną sporządził, jest możliwy poprzez sprawdzenie bazy danych utworzonej na podstawie art. 71 AI Act⁴. Jest to obowiązek sprawdzenia, czy formalnie dokumentacja ta została sporządzona, a nie weryfikowanie prawidłowości tej dokumentacji.

Obowiązki opatrzenia systemu wymaganym oznakowaniem CE oraz dołączenia deklaracji zgodności UE i instrukcji obsługi spoczywają na dostawcy. Dwa pierwsze zostały wskazane w art. 16 ust. 1 lit. g i h. Instrukcja obsługi stanowi natomiast część dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 11 ust. 1⁵. Importer ma obowiązek weryfikacji, czy dostawca – formalnie – sprostą owym obowiązkom. Weryfikacja istnienia deklaracji zgodności UE i instrukcji obsługi jest również możliwa poprzez sprawdzenie bazy danych utworzonej na podstawie art. 71 AI Act⁶. W zakresie możliwości weryfikacji oznakowania CE, wskazówkę zawiera przepis art. 48 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem oznakowanie umieszcza się na systemie AI w sposób widoczny, czytelny i trwały. W razie, gdy z uwagi na charakter systemu AI wysokiego ryzyka oznakowanie systemu w taki sposób nie jest możliwe lub zasadne, oznakowanie to umieszcza się na opakowaniu lub – w stosownych przypadkach – w dołączonej do systemu dokumentacji.

³ L. Riede, O. Talhoff, Art. 23, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, red. C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2025, s. 510.

⁴ Zob. załącznik VIII sekcja A.

⁵ Zob. załącznik IV pkt 1 lit. h.

⁶ Zob. załącznik VIII sekcja A.

Obowiązek ustanowienia przez dostawcę upoważnionego przedstawiciela przewidziany został w art. 22. Obowiązek importera ogranicza się do weryfikacji, czy taki przedstawiciel został ustanowiony. Jest to możliwe poprzez sprawdzenie bazy danych, w której muszą zostać umieszczone informacje o przedstawicielu⁷.

Dobłą praktyką jest sporządzenie protokołu weryfikacji, w którym importerzy wskazują środki podjęte w celu weryfikacji zgodności działań dostawców z regulacjami UE oraz, w razie potrzeby, dołączają odpowiednie dokumenty (wydruk z bazy danych, fotografie).

Dalej, na importerów nałożono również obowiązki zaniechania określonych działań. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 AI Act, gdy importer ma wystarczające powody, aby uważać, że system AI wysokiego ryzyka jest niezgodny z tym rozporządzeniem lub został sfałszowany lub sfałszowana została dołączona do niego dokumentacja, nie wprowadza tego systemu do obrotu dopóty, dopóki nie zostanie zapewniona jego zgodność z tym rozporządzeniem. Jest to więc zakaz o charakterze bezwzględny.

Należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czym są „wystarczające powody” dla uznania, że produkt zaopatrzony został w sfałszowaną dokumentację, lub też że nie spełnia wymogów unijnych. Podkreślenia wymaga fakt, że pozytywne obowiązki importera w zakresie weryfikacji systemów zostały wskazane w ust. 1 przepisu i omówione powyżej. Może on jednak – choć nie musi – podjąć inne (dodatkowe) działania weryfikacyjne w zakresie oceny zgodności działań dostawcy i funkcjonowania systemu z normami unijnymi. Przykładowo, może taką informację pozyskać z przekazów medialnych czy od sygnalistów. Jeżeli informacje te pokazują, że system AI wysokiego ryzyka stwarza ryzyko w rozumieniu art. 79 ust. 1, importer ma obowiązek powiadomić organy wskazane w przepisie oraz wstrzymać proces importu. Proces wprowadzenia do obrotu może być podjęty w przypadku uzupełnienia dokumentacji, modyfikacji dokumentacji, dopełnienia procedur lub – choć wyraźnie nie wskazano tego przypadku w przepisie – w momencie ustalenia, że zastrzeżenia importera były błędne, tj. wynikały z nieprawidłowej oceny zgodności.

Istotny obowiązek został również przewidziany w art. 23 ust. 6 rozporządzenia. Określono tam kwestię współpracy importerów z właściwymi organami. Zgodnie z tym przepisem na uzasadniony wniosek importerzy zobowiązani są do przekazania organom wszelkich niezbędnych informacji i dokumentacji. Pojęcie „odpowiedni organ” łączyć należy z nadzorem nad dochowaniem standardów określonych w art. 8–15. Są to krajowe organy nadzoru rynku⁸, organy ochrony praw podstawowych⁹ oraz unijny organ: Urząd ds. AI. Będą to również organy sektorowe, np. organy nadzoru z zakresu ochrony danych osobowych¹⁰.

Uznać przy tym należy, że zastosowano tu nieprawidłowe zasady techniki legislacyjnej, tj. użyto odmiennych określeń w przypadku tożsamyh pojęć. Znaczeniowo zrównać należy pojęcia „odpowiednie organy krajowe” i „właściwe organy krajowe” (tak również w innych wersjach językowych, np. *competent/relevant*

⁷ Zob. załącznik VIII sekcja A.

⁸ Zob. art. 74.

⁹ Zob. art. 77.

¹⁰ Zob. pkt 10 Preambuły.

(j. angielski). W niektórych wersjach językowych pojęcia te są tożsame: np. *autorités compétente* (j. francuski), *autoridades competentes* (j. hiszpański), *autorità competente* (j. włoski). Są to pojęcia synonimiczne i należy je wykładać jednakowo.

Pojęcie „uzasadniony wniosek” należy wiązać z zakresem kompetencji i zadań określonych organów. Oznacza to, że cel pozyskania informacji lub dokumentacji od importerów musi wiązać się z wolą wypełnienia obowiązków przez organ. Będą to przede wszystkim obowiązki nadzorcze, dla których prawidłowego wykonania konieczne jest posiadanie wielu informacji o funkcjonowaniu systemu AI wysokiego ryzyka.

Celem ustanowienia obowiązku współpracy jest wykazanie zgodności systemu AI wysokiego ryzyka z wymogami ustanowionymi w sekcji 2. Są to następujące wymogi:

- 1) ustanowienie systemu zarządzania ryzykiem¹¹,
- 2) właściwe zarządzanie danymi¹²,
- 3) sporządzenie dokumentacji technicznej¹³,
- 4) rejestrowanie zdarzeń¹⁴,
- 5) zachowanie przejrzystości działania i udostępnianie informacji podmiotom stosującym¹⁵,
- 6) nadzór ze strony człowieka¹⁶,
- 7) osiągnięcie dokładności, solidności i cyberbezpieczeństwa dostarczanych systemów¹⁷.

W rozporządzeniu nie precyzuje się zakresu informacji i dokumentów, które podlegają obowiązkowi przekazania. Wobec braku ograniczenia regulacji, uznać należy, że obowiązkowi przekazania podlegają wszystkie informacje i dokumenty, jakie danemu organowi mogą być potrzebne do oceny zgodności systemu AI wysokiego ryzyka z wymogami ustanowionymi w sekcji 2 rozporządzenia. Informacje te oraz dokumenty mają zostać przekazane w języku łatwo zrozumiałym dla tych organów. Pojęcie to należy odnieść do wersji językowej¹⁸. W wypadku organów krajowych będzie to język urzędowy danego państwa (lub inne, jeśli organ tak wskaże). W wypadku organów unijnych – należy odwołać się do regulaminów tych instytucji¹⁹. W razie braku dookreślenia wymogów językowych, uznać należy, że każdy z 24 języków urzędowych w UE jest dopuszczalny²⁰.

W rozporządzeniu (art. 23 ust. 7) na importerów nałożono również obowiązek generalnej współpracy z odpowiednimi organami krajowymi, jakimi są organy nadzoru rynku (dotyczące AI, a także organy sektorowe, np. ochrony danych osobowych,

¹¹ Zob. art. 9.

¹² Zob. art. 10.

¹³ Zob. art. 11.

¹⁴ Zob. art. 12.

¹⁵ Zob. art. 13.

¹⁶ Zob. art. 14.

¹⁷ Zob. art. 15.

¹⁸ L. Riede, O. Talhoff, *Art. 23...*, op. cit., s. 513.

¹⁹ Zgodnie z art. 6 Rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. nr 17 z 6.10.1958, s. 385) instytucje mogą określić szczegółowe zasady stosowania systemu językowego w swych regulaminach.

²⁰ Zob. art. 1 Rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. nr 17 z 6.10.1958, s. 385).

zasad konkurencji) i inne organy ochrony praw podstawowych. Importerzy mają obowiązek współpracy z tymi organami w zakresie wszelkich działań, jakie organy te podejmują w odniesieniu do systemu AI wysokiego ryzyka udostępnionego przez importera. Celem tych działań ma być w szczególności zmniejszenie lub ograniczenie stwarzanego przez ten system ryzyka. Pewne obowiązki współpracy zostały skonkretyzowane w innych przepisach rozporządzenia, m.in. w zakresie udostępniania dokumentacji i informacji, obowiązki notyfikacyjne. Uznać należy, że w omawianym ust. 7 nakłada się na importerów obowiązek współpracy w zakresie wykraczającym poza skonkretyzowane w rozporządzeniu obowiązki. Jednocześnie, przepisy nie wskazują katalogu działań, do których importer jest obowiązany w ramach współpracy. Obowiązek współpracy rozciąga się na wszelkie działania, jakie dany organ podejmuje w ramach swoich kompetencji. Innymi słowy, importer może odmówić współpracy jedynie wtedy, gdy wezwanie organu do podjęcia określonych działań (lub zaniechań) dotyczy sfery wykraczającej poza jego kompetencje.

Brak zastosowania się do wskazanych obowiązków sankcjonowany jest poprzez nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości określonej w art. 99.

OBOWIĄZKI DYSTRYBUTORÓW

Obowiązki dystrybutorów systemów AI wysokiego ryzyka określono szczegółowo w art. 24. Są to przede wszystkim obowiązki weryfikacyjne. Dystrybutor jest swego rodzaju pośrednikiem (najczęściej będzie to sprzedawca czy usługodawca), nie ma jednak wpływu na to, jak systemy AI zostały zaprojektowane lub jak będą wykorzystywane. Stąd jego obowiązki w zakresie udostępniania systemów AI wysokiego ryzyka są znacznie mniejsze niż obowiązki dostawców i podmiotów stosujących. Obowiązki weryfikacyjne dystrybutora są również bardziej ograniczone niż w wypadku importera, i bardziej sformalizowane.

Obowiązkiem dystrybutora jest zweryfikowanie, czy pozostałe podmioty zaangażowane w łańcuch dostawy systemu AI wysokiego ryzyka w prawidłowy sposób wykonały swoje obowiązki określone odpowiednio w art. 16 lit. b i c oraz w art. 23 ust. 3 AI Act. Dostawca lub importer (w przypadkach, w których system AI wysokiego ryzyka jest wprowadzany do obrotu z państwa trzeciego) ma obowiązek potwierdzić wobec dystrybutora, że system AI wysokiego ryzyka zawiera:

- 1) oznakowanie zgodności CE,
- 2) kopię deklaracji zgodności UE,
- 3) instrukcję obsługi,
- 4) informacje – w systemie AI, na jego opakowaniu lub w dołączonej do niego dokumentacji – o nazwie, zarejestrowanej nazwie handlowej lub zarejestrowanym znaku towarowym i adresie, pod którym można się skontaktować z dostawcą lub importerem,
- 5) informacje, że dostawca wprowadził system zarządzania jakością zgodny z art. 17.

Ponownie, wskazać należy, że dobrą praktyką jest sporządzenie protokołu weryfikacji, w którym importerzy wskażą środki podjęte w celu weryfikacji zgodności

działań dostawców z regulacjami UE oraz, w razie potrzeby, dołącza odpowiednie dokumenty (wydruk z bazy danych, fotografie).

Weryfikacja części danych następuje poprzez sprawdzenie bazy danych utworzonej na podstawie art. 71. Zgodnie z załącznikiem VIII sekcją A w bazie muszą zostać umieszczone informacje o przedstawicielu, dołączone kopie deklaracji zgodności UE oraz instrukcji obsługi, informacja o certyfikacji, dane dostawcy. Informacje o oznaczeniu CE dystrybutor ma obowiązek zweryfikować w bazie właściwej jednostki certyfikującej. Kopia deklaracji zgodności powinna zostać okazana dystrybutorowi, podobnie jak potwierdzenie tego, że dostawca posiada odpowiedni system zarządzania jakością. System zarządzania jakością przyjmuje formę pisemnych polityk, procedur i instrukcji²¹, możliwe jest więc okazanie ich kopii. Istnienie informacji o dostawcy i importerze dystrybutor może sprawdzić przez ogląd opakowania systemu, sprawdzenie dołączonej w formie fizycznej dokumentacji lub odtworzenie systemu w warunkach testowych, w przypadku dokumentacji w formie elektronicznej lub zawarcia informacji w ramach systemu.

W myśl art. 24 ust. 2 dystrybutor jest zobowiązany do nieudostępniania systemu AI wysokiego ryzyka, jeśli w jego ocenie nie spełnia on wymogów ustanowionych w sekcji 2 rozdziału III (art. 8–15). Podobnie jak w wypadku importera i nakładanych obowiązków zaniechania, przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że obowiązek pozytywnej weryfikacji przez dystrybutora ograniczony jest wyłącznie do sprawdzenia, czy system AI ma dokumenty i cechy omówione powyżej. Obowiązek ten nie dotyczy weryfikacji, czy system spełnia wymogi określone w art. 8–15 AI Act. Przyjmuje się bowiem, że uzyskanie certyfikatu CE oraz deklaracji zgodności UE pozwala na przyjęcie założenia o zgodności systemu z tymi wymogami. Założenie to jednak może okazać się kontrfaktyczne. Jeżeli dystrybutor pozyska informacje – z jakichkolwiek źródeł – wskazujące, że system AI może nie spełniać tych wymogów (przy czym nie musi być to informacja potwierdzona, wystarczające jest uzasadnione przypuszczenie), obowiązany jest do nieudostępniania systemu AI.

Podobnie jak w przypadku importerów, informacje te mogą pochodzić np. z mediów (np. podczas ujawnienia, że dany dostawca, projektując systemy AI wysokiego ryzyka, nie przestrzega zasad gromadzenia danych treningowych) czy od sygnalistów. Istnieje również możliwość wystąpienia sytuacji, w której dystrybutor podjął działania weryfikacyjne wykraczające poza obligatoryjne i wyniki tych działań dają podstawę do uznania, że wymogi systemu nie są spełnione.

Trafnie wskazuje się w doktrynie²², że obowiązek ten jest bardziej ograniczony w porównaniu z obowiązkiem importera. Może to wynikać z faktu, że dystrybutor często ma mniej szczegółowy wgląd w funkcjonalność systemów AI oraz mniej bezpośredni kontakt z dostawcą systemu AI wysokiego ryzyka. Słusznie wskazano, że w praktyce art. 23 ust. 2 może być odczytywany jako bardziej rygorystyczny art. 24 ust. 2, wątpliwe jest, czy tak jest w rzeczywistości. Jeśli powód do niepokoju po stronie dystrybutora nie jest „wystarczający”, trudno oczekiwać, że dystrybutor

²¹ Zob. art. 17.

²² L. Riede, O. Talhoff, *Art. 24*, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act...*, op. cit., s. 521.

podejście działania ukierunkowane na powstrzymanie się od udostępnienia systemu na rynku²³.

Szczególnego rodzaju obowiązek dystrybutora pojawia się w sytuacji, w której system AI wysokiego ryzyka stwarza ryzyko w rozumieniu art. 79 ust. 1²⁴. W takiej sytuacji dystrybutor informuje o tym – stosownie do przypadku – dostawcę lub importera systemu. Na tle tego obowiązku pojawia się pytanie, czy dystrybutor posiada pozytywny obowiązek działania w zakresie weryfikacji ryzyka, czy – jak w wypadku innych wymogów z ust. 2 – obowiązek poinformowania aktualizuje się dopiero wtedy, gdy dystrybutor poweźmie taką wiedzę, nie musi jednak jej sam aktywnie poszukiwać. Mając na uwadze fakt, że obowiązek ten został przewidziany w art. 24 ust. 2, a nie w ust. 1, brak jego wymienienia w katalogu zamkniętym w ust. 1 należy interpretować jako brak pozytywnego obowiązku weryfikacji, czy system stwarza ryzyko, o którym mowa w art. 79 ust. 1. Uzyskanie oznaczenia CE i deklaracji zgodności co do zasady powinno wykluczyć takie ryzyko. Może się jednak okazać, że system już po uzyskaniu oznaczeń ujawni cechy lub formy stosowania, które pozwolą na uznanie, że stanowi on produkt stwarzający ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych osób.

Procedurę uznania produktu za stwarzający ryzyko i działań naprawczych i notyfikacyjnych prowadzi organ nadzoru. Wykładnia sformułowania „stwarza ryzyko”, w którym użyto trybu oznajmującego, nie zaś przypuszczającego (jak w przypadku innych zagrożeń opisanych w tym przepisie), pozwala uznać, że wymagana jest w tym zakresie wiedza (potwierdzona informacja), nie może to być jedynie uzasadnione przypuszczenie. W tym kontekście „stworzenie ryzyka” odnosi się do zagrożenia o charakterze abstrakcyjnym. Nie jest konieczne wyrządzenie szkody żadnemu podmiotowi, ani pewność co do tego, że ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych się ziści. Oznacza to, że wszelkie niezgodności systemu związane np. z danymi (ich przetwarzaniem, gromadzeniem, doborem) będą mogły mieć niekorzystny wpływ na prawo do prywatności, niedyskryminacji, ochrony danych osobowych – niezależnie od tego, czy takie ryzyko się faktycznie ziści i czy jakkolwiek szkoda zostanie wyrządzona.

W art. 24 ust. 3 została nałożona na dystrybutorów odpowiedzialność za system AI wysokiego ryzyka w okresie, w jakim pozostaje on w ich dyspozycji (posiadaniu). Niezależnie od tego, czy system ten przechowywany jest w formie cyfrowej, czy materialnej, w razie modyfikacji systemu lub dezaktualizacji ocen zgodności z wymogami AI Act, odpowiedzialność spoczywa na dystrybutorze. W tym kontekście szczególne znaczenie mają obowiązki w zakresie cyberbezpieczeństwa. Konieczne jest podjęcie aktywnych działań, analogicznych do działań podejmowanych przez dostawców²⁵, ukierunkowanych na uniemożliwienie dostępu do systemu nieupoważnionym osobom trzecim, mającym na celu zmianę wykorzystania systemu, zmianę wyników lub skuteczności jego działania poprzez wykorzystanie

²³ T. Fülöp, P. Poindl, *Art. 24*, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act...*, op. cit., s. 522.

²⁴ Zob. art. 79.

²⁵ Zob. art. 15.

słabych punktów systemu. Dystrybutor ponosi odpowiedzialność za ewentualny brak skuteczności tych działań.

Obowiązki przewidziane w art. 23 ust. 4 stanowią lustrzane odbicie obowiązków przewidzianych w ust. 2, z tą różnicą, że dotyczą sytuacji, w której nieprawidłowości zostały zidentyfikowane już po udostępnieniu systemu AI wysokiego ryzyka. Z uwagi na to, że w tej sytuacji ryzyko zagrożeń dla praw podmiotów wzrasta, obowiązki dystrybutora są większe. Jest on obowiązany podjąć działania naprawcze konieczne do zapewnienia zgodności systemu AI wysokiego ryzyka z wymogami przewidzianymi w sekcji 2, do wycofania go z rynku lub wycofania go z użytku, lub zapewnić podjęcie takich działań naprawczych przez, stosownie do przypadku, dostawcę, importera lub odpowiedniego operatora. Jest to również odzwierciedlenie obowiązku dostawcy określonego w art. 20.

Działania naprawcze są działaniami ukierunkowanymi na uzyskanie zgodności systemu AI wysokiego ryzyka z wymogami określonymi w art. 8x15. Wymaga się zatem zidentyfikowania niezgodności i modyfikacji systemu w sposób, który ową zgodność zapewnia²⁶. Analogicznie do ust. 2, dystrybutor ma obowiązek poinformować dostawcę lub importera systemu oraz organy właściwe w zakresie przedmiotowego systemu AI wysokiego ryzyka w przypadku, w którym system ten stwarza ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych.

Z kolei obowiązki przewidziane w ust. 5 i 6 stanowią powielenie obowiązków importerów określonych w art. 23 ust. 6 i 7, choć zostały sformułowane nieco odmiennie. Ponownie, brak zastosowania się do wskazanych obowiązków sankcjonowany jest poprzez nałożenie administracyjnej kary pieniężnej²⁷.

OBOWIĄZKI PODMIOTÓW STOSUJĄCYCH SYSTEMY AI WYSOKIEGO RYZYKA

Obowiązki podmiotów stosujących systemy AI wysokiego ryzyka zostały w większości określone w art. 26 AI Act. Na podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka prawodawca unijny nakłada – zaraz po dostawcach – szczególnie wiele obowiązków. Co ważne, pojęcie podmiotu stosującego nie jest synonimiczne do pojęcia osoby użytkującej system czy korzystającej z niego²⁸. Obowiązki przewidziane w tym przepisie w wypadku korzystania z systemów AI w procesach rekrutacji nałożone są, przykładowo, na przedsiębiorcę, a nie na pracownika z działu kadr, który użytkuje system (program).

Jak wskazano w punkcie 93 Preambuły, ryzyko związane z systemami AI może wynikać ze sposobu ich wykorzystania. Podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka odgrywają zatem istotną rolę w zapewnianiu ochrony praw podstawowych w uzupełnieniu obowiązków dostawcy podczas rozwoju systemu AI. Podmioty te rozumieją, jak wykorzystywany będzie system AI wysokiego ryzyka i mogą

²⁶ Zob. art. 20.

²⁷ Zob. art. 99.

²⁸ Zob. art. 3 pkt 4.

identyfikować potencjalne ryzyko, które nie zostało przewidziane na etapie projektowania systemu.

W przepisach art 26 ust. 1–4 nakłada się na podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka następujące obowiązki:

- 1) podjęcie środków technicznych i organizacyjnych mających na celu monitorowanie zgodności działania systemu AI z instrukcją obsługi,
- 2) powierzenie sprawowania nadzoru osobom fizycznym, które mają niezbędne kompetencje, przeszkolenie i uprawnienia, a także niezbędne wsparcie,
- 3) w zakresie, w jakim sprawuje on kontrolę nad danymi wejściowymi, zapewnienie adekwatności i wystarczającej reprezentatywności danych wejściowych w odniesieniu do przeznaczenia systemu AI wysokiego ryzyka.

Środkami technicznymi i organizacyjnymi ukierunkowanym na monitorowanie zgodności działania systemu AI z instrukcją obsługi będą na przykład: stworzenie właściwych procedur na wypadek wykrycia nieprawidłowości przez jakiegokolwiek użytkownika, regularny audyt wewnętrzny weryfikujący zgodność korzystania z instrukcją obsługi, cykliczne szkolenia dla pracowników, czy wprowadzenie automatycznych alertów w przypadku wyników znacząco odbiegających od przeciętnych.

Obowiązki nadzorcze polegają na wprowadzeniu zasady kontroli działania systemu przez człowieka (ang. *human-on-the-loop*) raczej niż aktywnego udziału w procesie decyzyjnym (ang. *human-in-the-loop*)²⁹. Oznacza to, że rola człowieka polega na nadzorze działania systemu, a nie na aktywnej interakcji z systemem, np. poprzez dostarczanie informacji zwrotnej o prawidłowości wyników jako stałego elementu procesu uczenia. Jednocześnie, nadzór ten musi być rzeczywisty, a nie pozorny. Osoba nadzorująca musi legitymować się odpowiednimi kompetencjami, przeszkoleniem i uprawnieniami, tj. posiadać wiedzę i doświadczenie z zakresu działania systemów AI wysokiego ryzyka, obowiązujących standardów i istniejących zagrożeń ich naruszenia, ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i właściwej reakcji na ich wykrycie. Pożądane jest, aby osoby sprawujące nadzór zmieniały się cyklicznie, gdyż – jak pokazują wyniki badań – osoby fizyczne relatywnie często stają się zmęczone lub rozproszone podczas pracy z systemami autonomicznymi³⁰. Nie mogą zatem aktywnie nadzorować systemów AI przez długi czas bez zwiększania ryzyka niewykrycia nieprawidłowości. Wiąże się to również z efektem psychologicznym, polegającym na tym, że osoby fizyczne zakładają, że systemy te nie mogą zawieść czy „się pomylić”, co jednak niejednokrotnie się zdarza³¹.

W przedmiocie danych wejściowych, podmiot stosujący ma obowiązek zapewnienia adekwatności i wystarczającej reprezentatywności danych wejściowych w odniesieniu do przeznaczenia systemu AI wysokiego ryzyka. Dane wejściowe oznaczają dane dostarczone do systemu AI lub bezpośrednio przez niego pozyskiwane,

²⁹ R. Pinto, T. Mettler, M. Taisch, *Managing Supplier Delivery Reliability Risk Under Limited Information: Foundations for a Human-in-the-loop DSS*, „Decision Support Systems” 2013, nr 54 (2), s. 1076–1084.

³⁰ R. Weitkunat, M. Bestle, *Computerized Mackworth Vigilance Clock Test*, „Computer Methods and Programs in Biomedicine” 1990, nr 32 (2), s. 147–149.

³¹ R. Weitkunat, M. Bestle, *Computerized Mackworth...*, op. cit., s. 147–149.

na podstawie których system ten generuje wynik³². Co do zasady, architektura systemu przewiduje, jakie dane wejściowe należy dostarczyć, aby otrzymać wynik. Przykładowo, w systemach rekrutacyjnych adekwatnymi danymi będą informacje o wykształceniu. Jednak już dostarczenie danych o rasie może powodować, że wyniki okażą się dyskryminujące. Wydaje się, że wymóg reprezentatywności danych nie będzie dotyczył wszystkich przykładów zastosowań systemów AI wysokiego ryzyka. Przykładowo, urzędy pracy czy podmioty prywatne prowadzące rekrutację nie mają wpływu na to, jakie osoby zgłoszą się do danego konkursu (czy np. będą to same kobiety).

Wskazać można kasus wykorzystania takiego systemu przez administrację publiczną. W maju 2014 r. polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wprowadziło system zautomatyzowanego podejmowania decyzji, mający na celu przeciwdziałanie bezrobociu poprzez kategoryzację osób poszukujących pracy; osoby te podzielono na trzy odrębne grupy na podstawie określonych cech³³. Proces kategoryzacji rozpoczął się od wywiadu komputerowego, po którym wprowadzono różne czynniki do bazy danych, a każdemu z nich przypisano określoną punktację. System uwzględniał dwie istotne zmienne: „odległość od rynku pracy” i „gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy”. Poprzez te kryteria system oceniał czynniki utrudniające wejście na rynek, takie jak płeć, wiek i wykształcenie. System ten spotkał się ze znaczną krytyką ze względu na brak przejrzystości, kwestie ochrony danych osobowych, możliwą dyskryminację oraz brak rzeczywistego nadzoru ze strony człowieka³⁴. Przepisy umożliwiające wykorzystanie systemu były przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie braku środka zaskarżenia, a także w kwestii uregulowania systemu w formie rozporządzenia³⁵. Trybunał wskazał, że w jego ocenie profilowanie nie jest sprawą ani decyzją lub orzeczeniem w rozumieniu Konstytucji. Samo gromadzenie danych czy ich przetwarzanie nie przesądza o sytuacji prawnej danego podmiotu. Z tego powodu uznano, że przepisy, mimo braku środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Dodano jednak, że właściwą formą regulacji jest ustawa, nie zaś rozporządzenie.

Dalej, w art. 26 w ust. 5, powtórzono obowiązek monitorowania zgodności stosowania systemu z instrukcją obsługi, uzupełniając go o obowiązek przekazania dostawcy systemu danych dotyczących skuteczności działania systemów AI wysokiego ryzyka³⁶. W stosownych przypadkach mogą być to również dane pozwalające

³² Zob. art. 3 pkt 33.

³³ Ministerstwo Pracy i i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, 2014, https://panoptykon.org/sites/default/files/podrecznik_profilowania.pdf (dostęp: 5.02.2025).

³⁴ J. Niklas, K. Sztandar-Sztanderska, K. Szymielewicz, *Profiling the Unemployed in Poland: Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, Warszawa 2015, s. 33, https://panoptykon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_profiling_report_final.pdf (dostęp: 5.02.2025); K. Sztandar-Sztanderska, M. Zielińska, *When a Human Says 'No' to a Computer: Frontline Oversight of the Profiling Algorithm in Public Employment Services in Poland*, „Sozialer Fortschritt” 2022, nr 71 (6), s. 468.

³⁵ Wyrok TK z 6.06.2018 r., K-53/16, OTK-A 2018/38.

³⁶ Zob. art. 72 ust. 2.

na analizę interakcji z innymi systemami AI. W AI Act nie precyzuje się formy przekazania danych, terminu, częstotliwości ani tego, z czyjej inicjatywy – dostawcy czy podmiotu stosującego – dane powinny być przekazywane. Przyjąć jednak należy, że przekazanie danych winno nastąpić na utrwalonym nośniku, elektronicznym lub papierowym, lub w formie dokumentu – elektronicznego lub papierowego. Częstotliwość przekazywania danych należy dostosować do planu monitorowania, który zostanie przez dostawcę stworzony na podstawie wzoru opracowanego przez Komisję na podstawie art. 72 ust. 3 AI Act. Podmiot stosujący ma obowiązek gromadzić dane na bieżąco (obowiązek ten wynika pośrednio z omawianego przepisu) i przekazać je dostawcy bez zbędnej zwłoki³⁷.

W razie, gdy podmioty stosujące stwierdzą wystąpienie poważnego incydentu, natychmiast informują o tym incydencie najpierw dostawcę, a następnie importera lub dystrybutora oraz odpowiednie organy nadzoru rynku. Zgodnie z art. 3 pkt 49 AI Act poważny incydent oznacza incydent lub nieprawidłowe działanie systemu AI, które bezpośrednio lub pośrednio prowadzą do któregośkolwiek z poniższych zdarzeń:

- a) śmierci osoby lub poważnego uszczerbku na zdrowiu osoby;
- b) poważnego i nieodwracalnego zakłócenia w zarządzaniu infrastrukturą krytyczną lub jej działaniu;
- c) naruszenia obowiązków przewidzianych w prawie Unii, których celem jest ochrona praw podstawowych;
- d) poważnej szkody na mieniu lub poważnej szkody dla środowiska.

Jeżeli podmiot stosujący nie jest w stanie skontaktować się z dostawcą, prawodawca unijny nakazuje stosować odpowiednio art. 73 AI Act. Podmiot stosujący ma w tym przypadku obowiązek samodzielnie zawiadomić organy nadzoru rynku tego państwa członkowskiego, w którym wystąpił dany incydent. Zgłoszenie powinno nastąpić natychmiast, nie później jednak niż w terminie 15 dni od dnia, w którym podmiot stosujący dowiedział się o wystąpieniu poważnego incydentu; natomiast w przypadku poważnego i nieodwracalnego zakłócenia w zarządzaniu infrastrukturą krytyczną lub jej działaniu – nie później niż w terminie dwóch dni od dnia, w którym podmiot stosujący dowiedział się o wystąpieniu tego incydentu. Terminy te określają czas między informacją o incydencie a poinformowaniem organu, stąd ewentualna reakcja dostawcy na zawiadomienie podmiotu stosującego musi nastąpić szybciej; w razie jej braku – podmiot stosujący zawiadamia organy z dochowaniem terminu. Będzie to szczególnie wymagające w przypadku terminu dwudniowego, wydaje się jednak, że podmiot stosujący może zawiadomić organy niemal jednocześnie z dostawcą – w razie braku natychmiastowej reakcji dostawcy. Przypomnieć bowiem należy, że taki obowiązek i tak na podmiocie tym spoczywa.

W odniesieniu do podmiotów stosujących będących instytucjami finansowymi, które podlegają wymogom dotyczącym ich systemu zarządzania wewnętrznego, uzgodnień lub procedur na podstawie przepisów prawa Unii dotyczących usług finansowych, obowiązek w zakresie monitorowania omówiony powyżej uznaje się za spełniony w przypadku zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi uzgodnień, procedur i mechanizmów zarządzania wewnętrznego na podstawie

³⁷ Zob. art. 72.

odpowiednich przepisów dotyczących usług finansowych. AI Act czyni więc wyjątek dla instytucji finansowych (będą to głównie banki), przyjmując, że są one wyłączone z obowiązku przekazywania danych dostawcy, czy informowania podmiotów o znacznym ryzyku bądź poważnych incydentach, jeżeli podlegają wymogom dotyczącym ich systemu zarządzania wewnętrznego, uzgodnień lub procedur na podstawie przepisów prawa Unii dotyczących usług finansowych. Jest tak dlatego, że regulacje te zawierają zbliżone obowiązki, a instytucje finansowe podlegają ściśle organom nadzoru w tym zakresie.

Nie jest więc tak, że informacje o ryzyku czy incydentach nie zostaną przekazane - zostaną one przedstawione w trybie szczególnych procedur przewidzianych dla instytucji finansowych (np. art. 96 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE; art. 17 i n. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011).

W ust. 6 nałożono na podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka obowiązki przechowywania generowanych automatycznie przez ten system rejestrów zdarzeń. Okres ich przechowywania powinien być nie krótszy niż 6 miesięcy, o ile inne przepisy go nie modyfikują. Zgodnie z art. 16 lit. e rejestry zdarzeń przechowują dostawcy – o ile znajdują się one pod ich kontrolą. W przepisie art. 25 ust. 6 uzupełnia się więc tę regulację, wskazując, że kiedy znajdują się one pod kontrolą podmiotu stosującego, on odpowiada za przechowanie rejestrów zdarzeń przez określony okres czasu³⁸. Jest bardziej prawdopodobne, że takie rejestry będą pod kontrolą podmiotu stosującego, gdy system AI jest wdrażany w jego infrastrukturze. Mniej prawdopodobne, że takie rejestry będą pod jego kontrolą, gdy system AI jest mu dostarczany jako usługa zewnętrzna (outsourcing).

Szczególny obowiązek nałożony został przez art. 26 ust. 8 na podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka, będące publicznymi organami lub instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii. Są one obowiązane do rejestracji, o jakiej mowa w art. 49. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 3 jeszcze przed oddaniem do użytku lub wykorzystaniem systemu AI wysokiego ryzyka wymienionego w załączniku III, podmioty stosujące rejestrują się, wybierają system i rejestrują jego wykorzystanie w bazie danych UE, o której mowa w art. 71. Wyłączone są systemy AI infrastruktury krytycznej, tj. systemy AI przeznaczone do wykorzystywania jako związane z bezpieczeństwem elementy procesów zarządzania krytyczną infrastrukturą cyfrową, ruchem drogowym i procesów ich działania lub zaopatrzenia w wodę, gaz, ciepło lub energię elektryczną. Inaczej niż dostawcy, podmioty stosujące nie rejestrują systemu, a jedynie siebie jako podmiot stosujący.

Nie jest jasne sformułowanie „przed oddaniem do użytku”, mając na uwadze fakt, że oddanie do użytku systemu AI następuje przez dostawcę. Zgodnie z art. 3

³⁸ Zob. art. 19.

pkt 11 AI Act „oddanie do użytku” oznacza dostarczenie systemu AI do pierwszego użycia bezpośrednio podmiotowi stosującemu lub do użytku własnego w Unii, zgodnie z jego przeznaczeniem. Możliwa jest sytuacja, o jakiej mowa w art. 25, w którym to podmiot stosujący dokonuje takich modyfikacji systemu, że uważany jest za dostawcę systemu, podlega jednak wtedy obowiązkom przewidzianym dla dostawców – w zakresie oddania do użytku, i podmiotów stosujących – w zakresie wykorzystania.

Jeżeli podmioty stosujące ustalą, że system AI wysokiego ryzyka, który zamierzają wykorzystywać, nie został zarejestrowany w bazie danych UE, o której mowa w art. 71, nie stosują tego systemu i informują o tym dostawcę lub dystrybutora. Podmiot stosujący jest zobowiązany do powstrzymania się od stosowania systemu do czasu rejestracji w bazie UE. W AI Act nie precyzuje się formy i terminu przekazania informacji, przyjąć jednak należy, że powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki i w formie pozwalającej na utwalenie faktu przekazania informacji.

Przepis ustępu 12, podobnie jak w wypadku innych podmiotów w łańcuchu dostaw, wskazuje blankietowy obowiązek współpracy z odpowiednimi właściwymi organami przy wszelkich działaniach, które organy te podejmują w odniesieniu do systemu AI wysokiego ryzyka, w celu wykonywania tego rozporządzenia. Zastosowanie mają wszystkie uwagi poczynione na gruncie obowiązków importerów i dystrybutorów w tym zakresie. Brak zastosowania się do wskazanych w art. 26 AI Act obowiązków sankcjonowany jest poprzez nałożenie administracyjnej kary pieniężnej³⁹.

Przepisy rozporządzenia nakładają na podmioty stosujące jeszcze jeden, w zasadzie główny obowiązek. Jest nim przeprowadzenie określonej w art. 27 oceny skutków systemów AI wysokiego ryzyka dla praw podstawowych. Omówienie tego zagadnienia znacznie przekracza ramy tego opracowania, w przeciwieństwie jednak do innych obowiązków, doczekało się analiz doktrynalnych, które mogą służyć jako wskazówki dla praktyków i podmiotów stosujących⁴⁰.

PRZEJĘCIE OBOWIĄZKÓW DOSTAWCÓW

W art. 25 AI Act uregulowano kwestię modyfikacji odpowiedzialności za systemy AI wysokiego ryzyka w określonych okolicznościach. W ust. 1 określono sytuację, w której podmiot inny niż pierwotny dostawca, już po wprowadzeniu do obrotu lub oddania do użytku systemu AI wysokiego ryzyka, ingeruje w pewien sposób w system, co powoduje – zgodnie z założeniami prawodawcy – przejście odpowiedzialności oraz obowiązków dostawcy systemu.

Istnienie tego przepisu stanowi konsekwencję tego, że operatorzy mogą wykorzystywać dostępne na rynku systemy AI, modyfikując je i tworząc *de facto* nowy

³⁹ Zob. art. 99.

⁴⁰ Zob. m.in. A. Mantelero, *The Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, Legal Obligations and Key Elements for a Model Template*, „Computer Law & Security Review” 2024, nr 54, i powoływane tam źródła.

system, np. dostosowany do profilu danej działalności. System pierwotny stanowi bazę funkcjonowania nowego systemu.

Zakres podmiotowy przepisu obejmuje dystrybutora, importera, podmiot stosujący lub inną stronę trzecią. Wydaje się, że pojęcie strony trzeciej należy odnieść do jakiegokolwiek innego podmiotu, podejmującego działania opisane w ust. 1. Nie należy tego utożsamiać z pojęciem „strona trzecia”, używanym w przepisach AI Act do określenia podmiotu przeprowadzającego ocenę zgodności⁴¹.

Działania przenoszące odpowiedzialność za system AI wysokiego ryzyka zostały enumeratywnie wyliczone w art. 25 ust. 1. Do tych działań – podejmowanych przez dystrybutora, importera, podmiot stosujący lub inną stronę trzecią – należą:

- 1) umieszczenie przez jeden z tych podmiotów swojej nazwy lub znaku towarowego w systemie AI wysokiego ryzyka, który został już wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku, bez uszczerbku dla ustaleń umownych przewidujących, że podział obowiązków następuje w inny sposób;
- 2) dokonanie we wprowadzonym już do obrotu lub oddanym do użytku systemie AI wysokiego ryzyka istotnej zmiany w taki sposób, że pozostaje on systemem AI wysokiego ryzyka;
- 3) zmiana przeznaczenia systemu AI, w tym systemu AI ogólnego przeznaczenia, który nie został zaklasyfikowany jako system AI wysokiego ryzyka i który został już wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku, w taki sposób, że dany system AI staje się systemem AI wysokiego ryzyka.

Pierwszym działaniem jest umieszczenie nazwy lub znaku towarowego w systemie AI wysokiego ryzyka, bez uszczerbku dla ustaleń umownych przewidujących, że podział obowiązków następuje w inny sposób. Ostatnią część przepisu należy rozumieć w ten sposób, że strony (dostawca pierwotny i dystrybutor, importer, podmiot stosujący lub inna strona trzecia) mogą porozumieć się w ten sposób, że mimo umieszczenia oznaczeń, nie dochodzi do przeniesienia odpowiedzialności i statusu dostawcy na inny podmiot. Stosując wykładnię *a contrario* z ust. 2 zdanie ostatnie, przyjąć należy, że w wypadku umieszczenia oznaczeń w sposób sprzeczny z ustaleniami, odpowiedzialność dostawcy przechodzi na podmiot wprowadzający oznaczenia. Odpowiada on jednak wobec pierwotnego dostawcy za postępowanie niezgodne z porozumieniem. Regulacja taka ma charakter gwarancyjny dla podmiotów stosujących oraz pośrednio sankcjonujący dla podmiotów wprowadzających oznaczenia.

Drugim działaniem jest dokonanie istotnej zmiany w systemie w taki sposób, że pozostaje on systemem AI wysokiego ryzyka. Pojęcie „istotna zmiana” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 23. Prawodawca unijny nie podał przykładowych sytuacji, które mieściłyby się w ramach tego pojęcia. Stworzenie takiego wyliczenia byłoby trudne z uwagi na bardzo różne specyfiki systemów określanych mianem systemów AI wysokiego ryzyka. Istotne zmiany będą w szczególności dotyczyć modyfikacji w zakresie celu stosowania systemu (poszerzenie lub zwężenie zakresu; nie będzie natomiast istotną zmianą jedynie modyfikacja rodzajów otrzymywanych rezultatów) lub znaczny wpływ na sposób działania systemu (np. zakres wykorzystywanych

⁴¹ Zob. art. 3 pkt 21.

danych walidacyjnych, sposób przetwarzania danych, reguły przetwarzania, zasady nadzoru człowieka). Inne zmiany, nieposiadające charakteru istotności, nie wywołują konsekwencji opisanych w przepisie, ale wciąż muszą zostać ocenione z punktu widzenia ustaleń między dostawcą a podmiotem identyfikującym, a także regulacji unijnych i krajowych z zakresu bezpieczeństwa produktu oraz nadzoru rynku w tym zakresie.

Trzecim działaniem jest zmiana przeznaczenia dowolnego systemu AI w taki sposób, że dany system AI staje się systemem AI wysokiego ryzyka. Nie zastrzeżono tu wymogu istotności zmiany, przyjąć jednak należy, że każda zmiana, która prowadzi do zmiany kwalifikacji systemu, jest zmianą istotną. Oznacza to, że jeżeli w wyniku jakiegokolwiek modyfikacji system AI, który nie był kwalifikowany jako system wysokiego ryzyka, powinien zostać tak zakwalifikowany, podmiot modyfikujący zyskuje status, obowiązki i odpowiedzialność dostawcy.

Wynik wykładni językowej jednoznacznie wskazuje, że porozumienia umowne mogą wyłączyć konsekwencje podejmowanych działań przewidziane w przepisie wyłącznie w przypadku, o jakim mowa w art. 25 ust. 1 lit. a). Wynik ten jest również usprawiedliwiony wykładnią celowościową. Należy bowiem wskazać, że celem wprowadzenia omawianego przepisu jest zachowanie pewności prawa⁴². Użytkownik końcowy, organy nadzorcze czy operatorzy nie powinni więc mieć wątpliwości, na kim spoczywają obowiązki dostawcy. W wypadku porozumień umownych, pewność ta jest znacznie ograniczona z uwagi na fakt, że nie są one jawne, mogą podlegać ograniczeniom wynikającym z przepisów krajowych lub okazać się sporne między stronami. Nie jest więc trafne stwierdzenie, że wykładnia celowościowa przemawia za tym, że art. 25 ust. 1 lit. a)–c) należy interpretować jednolicie w odniesieniu do możliwości i zakresu umownego podziału obowiązków⁴³.

W powyższych przypadkach podmiot modyfikujący przejmuje obowiązki dostawcy, określone w art. 16 AI Act.

W ust. 2 wskazano z kolei, że w przypadku uznania podmiotu modyfikującego za dostawcę zgodnie z ust. 1, pierwotnego dostawcy nie uznaje się już za dostawcę tego konkretnego systemu AI. Przepis ten określa jednak obowiązki po stronie pierwotnego dostawcy. Jest on obowiązany do udostępnienia niezbędnych informacji oraz udzielenia racjonalnie oczekiwanego dostępu technicznego i innego wsparcia niezbędnego do spełnienia obowiązków określonych w AI Act, w szczególności w odniesieniu do zgodności z kryteriami oceny zgodności systemów AI wysokiego ryzyka.

Należy wskazać, że przepis ten nie precyzuje w żadnym stopniu zakresu obowiązków pierwotnego dostawcy, posługując się pojęciami nieostryimi, takimi jak „niezbędne”, „racjonalnie oczekiwany”, a także katalogiem otwartym obowiązków („inne wsparcie”). Uwzględniając te trudności interpretacyjne, należy uznać, że obowiązki wsparcia (informacyjnego czy technicznego) odnoszą się ściśle do obowiązków nałożonych na nowego dostawcę (podmiot modyfikujący). Będą to przede wszystkim: informacje dotyczące sposobu działania systemu, wykorzystanych modeli

⁴² Zob. pkt 84 Preambuły.

⁴³ L. Riede, O. Talhoff, Art. 25, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act...*, op. cit., s. 531.

lub komponentów, danych treningowych, danych walidacyjnych, dokumentacji technicznej, oceny zgodności, certyfikatów i oznakowań, spełnienia wymogów rozporządzenia. Weryfikacja części danych następuje poprzez sprawdzenie bazy danych utworzonej na podstawie art. 71 AI Act. Zgodnie z załącznikiem VIII sekcją A w bazie muszą zostać umieszczone informacje o przedstawicielu, dołączone kopie deklaracji zgodności UE oraz instrukcji obsługi, a także informacja o certyfikacji. Pozyskanie innych danych wymaga jednak współpracy ze strony pierwotnych dostawców.

Przykładowo, możliwa jest sytuacja, w której właściwy organ krajowy zwraca się w trybie art. 21 ust. 1 do nowego dostawcy o udzielenie informacji. Podmiot ten jednak nie posiada kompletnych informacji, część zdarzeń objętych zapytaniem miała bowiem miejsce przed modyfikacją systemu w rozumieniu ust. 1, a bez posiadania tych informacji dostawca nie może właściwie ocenić np. określonych ryzyk. Podmiot ten zwraca się więc do dostawcy pierwotnego o przekazanie mu tych informacji, w celu przekazania kompletnej informacji, analizy czy oceny.

Żądanie współpracy nie może wykraczać poza informacje i wsparcie niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązków wynikających z rozporządzenia, których nowy dostawca nie może uzyskać wykorzystując swoje zasoby osobowe, techniczne, finansowe (lub nakład ten byłby nieproporcjonalnie duży do wysiłku przekazania danych lub wsparcia ze strony pierwotnego dostawcy). W szczególności, obowiązek współpracy nie dotyczy przekazania informacji, dostępów czy innego wsparcia, które nie są niezbędne do wykonania obowiązków wynikających z AI Act, a ukie-runowane są na rozwój gospodarczy nowego dostawcy, uzyskanie przez niego know-how, wsparcia technologicznego, zastąpienia wykorzystania swoich zasobów (wiedzy, środków, czasu, osób) zasobami dostawcy pierwotnego.

Dalej, w art. 25 ust. 4 uregulowano obowiązek zawarcia umowy pomiędzy dostawcą systemu AI wysokiego ryzyka i osobą trzecią dostarczającą system AI lub inne towary czy usługi dla tego systemu, w celu umożliwienia prawidłowego wykonania obowiązków, o jakich mowa w rozporządzeniu. W przepisie wprowadzono – niewystępujące w innych częściach rozporządzenia – pojęcie osoby trzeciej dostarczającej system AI, narzędzia, usługi, komponenty lub procesy, które są wykorzystywane w systemie AI wysokiego ryzyka lub z nim zintegrowane. Do tych osób należą wszystkie podmioty, które dostarczają wymienione w przepisie towary lub usługi do dostarczanego systemu AI wysokiego ryzyka. Przepis ten nakłada na dostawcę obowiązek zawarcia pisemnych umów z tymi podmiotami. Należy odpowiedzieć na pytanie, jakie podmioty dostarczają owe komponenty, a w związku z tym czy umowy należy zawrzeć z ich producentem, dostawcą, a może dystrybutorem, z którym dostawcę łączy stosunek zobowiązaniowy. Należy uznać, że tym podmiotem jest dostawca. Przepis nie wskazuje bowiem ani „osoby trzeciej produkującej” ani „osoby trzeciej dystrybuującej”, lecz „osobę trzecią dostarczającą”.

Wyłączenie spod tego obowiązku dotyczy osób trzecich udostępniających publicznie, na podstawie bezpłatnej licencji otwartego oprogramowania narzędzia, usługi, procesy lub komponenty inne niż modele AI ogólnego przeznaczenia. Oznacza to, że dostawca korzystający z takich towarów lub usług nie musi zawierać umowy, o jakiej mowa w zdaniu pierwszym przepisu. W motywach 102 i 103 AI

Act doprecyzowano, co stanowi bezpłatną i otwartą licencję⁴⁴. Oprogramowanie to będzie co do zasady rozpowszechniane w postaci kodu źródłowego, w otwartych repozytoriach. Zgodnie z motywem 89 Preambuły ma to na celu zwolnienie podmiotów pracujących na podstawie wolnych i otwartych licencji z odpowiedzialności w całym łańcuchu wartości.

Przykładem repozytorium, w którym publikowane są kody źródłowe algorytmów na otwartej licencji, jest MIT. Wykluczone z omawianego wyjątku są modele AI ogólnego przeznaczenia, zdefiniowane w art. 3 pkt 63 AI Act. Regulacja rozróżnia przy tym system od modelu AI ogólnego przeznaczenia. Podczas gdy popularny ChatGPT jest systemem, modelem będzie np. GPT-4o.

W drugim akapicie przepisu wskazuje się, że Urząd ds. AI może opracować i zalecić dobrowolne wzorcowe postanowienia umowne dla umów zawieranych między dostawcami systemów AI wysokiego ryzyka a osobami trzecimi. Wzory umów pozostaną jednak niewiążące i z pewnością na dużym poziomie ogólności, uwzględniając specyfikę branż, których postanowienia umowne będą dotyczyć. Z pewnością jednak zawierać będą dobre praktyki umowne, stanowiące cenną wskazówkę, jak osiągnąć zgodność umów z wymogami AI Act. Konieczne będzie jednak dostosowanie wzorów do specyfiki systemu AI wysokiego ryzyka, jego celu, zastosowania, podmiotów stosujących, branży.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, wskazać należy, że identyfikacja tego, jaką rolę w łańcuchu dostaw systemów AI wysokiego ryzyka pełni dany podmiot, jest bardzo istotna. Prawodawca unijny obciążył importerów oraz dystrybutorów w znacznej mierze obowiązkami weryfikacyjnymi. Większość ciężaru stanowi odwołanie do obowiązków nałożonych na dostawców i konieczność sprawdzenia, czy uczyniono im zadość. W znacznej mierze są to obowiązki formalnej weryfikacji, czy dana procedura lub zadanie zostały przeprowadzone, bez konieczności analizy prawidłowości ich wykonania. Regulacje w zakresie obowiązków nałożonych na importera i dystrybutora są zbliżone. Niekiedy występują różnice w ich sformułowaniu, przypuszczać jednak należy, że nie będą one miały istotnego znaczenia w praktyce. Nie przekreśla to jednak faktu, że zasadniczo obowiązki dystrybutorów są bardziej ograniczone niż obowiązki importerów, na których spoczywa ciężar pierwotnej weryfikacji spełnienia tego obowiązku. Wynika to z faktu, że relacja importera i dostawcy jest co do zasady bliższa niż relacja dystrybutora i dostawcy.

Inaczej wygląda sytuacja podmiotów stosujących systemy AI wysokiego ryzyka. Obowiązki nałożone na te podmioty nie mają zazwyczaj charakteru wtórnego wobec obowiązków dostawców. Są odrębnymi zadaniami, wynikającymi z chęci przeciwdziałania zagrożeniom, jakie niesie za sobą etap stosowania systemów AI wysokiego ryzyka. Prawodawca unijny przyjął – jak się wydaje, słusznie – że na

⁴⁴ Zob. pkt 102 i 103 Preambuły.

etapie tym może dojść do naruszeń w zakresie praw człowieka, mimo prawidłowego wywiązania się z obowiązków ukierunkowanych na minimalizowanie tych ryzyk na etapie tworzenia i dystrybuowania systemów AI wysokiego ryzyka. Podmioty stosujące mają bowiem niezwykle istotny wpływ na to, w jaki sposób ostatecznie systemy te będą stosowane, jak chronione będą dane, w jaki sposób wykorzystywane czy weryfikowane będą ich wyniki oraz procedura ich uzyskania.

Szczególną sytuacją jest ta, w której ingerencja w systemy AI powoduje, że na podmiot niebędący dostawcą nałożone zostają obowiązki zrównane z obowiązkami dostawców systemów AI wysokiego ryzyka. Jest tak dlatego, że systemy oparte na technologii sztucznej inteligencji są podatne na m.in. na zmiany ich przeznaczenia, w sposób niezależny od sposobów ich zaprojektowania oraz woli dostawców. Nie jest więc w takich przypadkach uzasadnione obciążanie dostawców odpowiedzialnością za zgodność ich funkcjonowania z wytycznymi rozporządzenia. Należy więc każdorazowo pamiętać, że zakres obowiązków importera, dystrybutora i podmiotu stosującego może ewoluować w zależności od okoliczności i zrównać z obowiązkami dostawców systemów AI wysokiego ryzyka.

BIBLIOGRAFIA

- Edwards L., *The EU AI Act: A Summary of Its Significance and Scope*, <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/Expert-explainer-The-EU-AI-Act-11-April-2022.pdf>.
- Enqvist L., 'Human Oversight' in the EU Artificial Intelligence Act: What, When and by Whom?, „Law, Innovation and Technology” 2023, nr 15 (2).
- Fülöp T., Poindl P., Art. 27, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, red. C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2025.
- Hewson K., *The Roles of the Provider and Deployer in AI Systems and Models*, <https://www.stephensonharwood.com/insights/the-roles-of-the-provider-and-deployer-in-ai-systems-and-models>.
- Jacobs M., Simon J., *Assigning Obligations in AI Regulation: A Discussion of Two Frameworks Proposed By the European Commission*, „Digital Society” 2022, nr 1 (6).
- Mantelero A., *The Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, legal obligations and key elements for a model template*, „Computer Law & Security Review” 2024, nr 54.
- Ministerstwo Pracy i i Polityki Społecznej, *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, 2014, https://panoptykon.org/sites/default/files/podrecznik_profilowania.pdf.
- Niklas J., Sztandar-Sztanderska K., Szymielewicz K., *Profiling the Unemployed in Poland: Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, Warszawa 2015, https://panoptykon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_profiling_report_final.pdf.
- Pinto R., Mettler T., Taisch M., *Managing Supplier Delivery Reliability Risk Under Limited Information: Foundations for a Human-in-the-loop DSS*, „Decision Support Systems” 2013, nr 54 (2).
- Riede L., Talhoff O., Art. 23, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2025.
- Riede L., Talhoff O., Art. 24, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2025.

- Riede L., Talhoff O., Art. 25, w: *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law International, 2025.
- Sztandar-Sztanderska K., Zieleńska M., *When a Human Says 'No' to a Computer: Frontline Oversight of the Profiling Algorithm in Public Employment Services in Poland*, „Sozialer Fortschritt” 2022, nr 71 (6).
- Weitkunat R., Bestle M., *Computerized Mackworth Vigilance Clock Test*, „Computer Methods and Programs in Biomedicine” 1990, nr 32 (2).

Cytuj jako:

Kiejnich-Kruk K., *Obowiązki importerów, dystrybutorów i podmiotów stosujących systemy AI wysokiego ryzyka na gruncie AI Act*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 129–149. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.40/k.kiejnich-kruk

PRAWNE ASPEKTY STOSOWANIA PLATFORMY USŁUG ELEKTRONICZNYCH SKARBOWO-CELNYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW OBROTU TOWAROWEGO Z ZAGRANICĄ

ANDRZEJ GORGOL*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.41/a.gorgol

STRESZCZENIE

Korzystanie z Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych w celu komunikowania się z organami Krajowej Administracji Skarbowej w sprawach dotyczących polityki gospodarczej i podatkowej jest obowiązkiem podmiotów uczestniczących w handlu zagranicznym. To narzędzie nowoczesnej technologii odgrywa istotną rolę w bieżącej działalności przedsiębiorców i w rozliczaniu należności celnych oraz innych podatków granicznych nakładanych na podmioty działające w transgranicznym obrocie towarowym na obszarze celnym Unii Europejskiej. Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych jest instytucją prawa polskiego, która powinna wdrażać systemowe, kompleksowe rozwiązania z zakresu unijnego prawa celnego. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że standard unijny został wystarczająco uszczegółowiony przez przepisy ustawy Prawo celne, aby zapewnić funkcjonalne wdrożenie tej platformy przez polskich przedsiębiorców. W wypadku braku uwzględnienia szczególnych uwarunkowań prawa krajowego, techniki elektronicznego przetwarzania danych nie byłyby w stanie efektywnie funkcjonować w ramach polskiego systemu gospodarczego.

Słowa kluczowe: PUESC, cło, obrót towarowy, przedsiębiorca

* dr hab., prof. UZ, Instytut Nauk Prawnych Uniwersytet Zielonogórski (Polska), e-mail: agorgol@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4313-4426



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

THE LEGAL ASPECTS OF THE USE OF THE ELECTRONIC FISCAL AND CUSTOMS SERVICES PLATFORM BY ENTREPRENEURS ENGAGED IN THE INTERNATIONAL TRADE OF GOODS

ABSTRACT

Entrepreneurs engaged in international trade are required to use the Electronic Fiscal and Customs Services Platform for the purpose of communicating with the National Tax Administration on matters relating to economic and tax policy. This modern technological tool plays an important role in the day-to-day operations of businesses and in the settlement of customs and other border taxes levied on economic operators engaged in the cross-border trade of goods within the European Union customs territory. The Electronic Fiscal and Customs Services Platform is an institution established under Polish law, aimed at implementing systemic, comprehensive solutions related to EU customs law. The objective of this article is to demonstrate that EU standards have been sufficiently detailed by the provisions of the Customs Law Act to ensure the functional implementation of this platform by Polish entrepreneurs. Without taking into account the specific circumstances of national legislation, electronic data-processing systems would be unable to function effectively within the context of the Polish economic framework.

Keywords: PUESC, custom, trade of goods, entrepreneur

UWAGI WSTĘPNE

Nowoczesne technologie odgrywają niezwykle istotną rolę w prowadzeniu handlu zagranicznego, gdyż bez ich stosowania w bieżącej praktyce przedsiębiorców nie mogliby oni wykonywać takiej działalności gospodarczej. Jedną z nich jest Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, określana także akronimem PUESC¹. Zastosowanie w tym skrótowcu dużych liter jednoznacznie wskazuje, że jest to nazwa własna jednostkowego instrumentu nowoczesnych technologii. Z wykładni językowo-gramatycznej tego terminu prawnego wynika także wniosek, że platforma jest powiązana z usługami skarbowo-celnymi. W potocznej polszczyźnie pojęcie „platforma” jest pojęciem wieloznacznym, którego znaczenie występujące w treści analizowanego akronimu należy łączyć z „dziedziną wspólnego działania”². Świadczenie usług skarbowo-celnych wymaga więc współdziałania różnych podmiotów. Usługi te mają charakter publiczny, a nie prywatnoprawny. Sprawy celno-skarbowe objęte są kompetencjami organów władzy publicznej, wykonujących zadania publiczne. Pierwotnie PUESC była podmiotowo powiązana z działalnością Służby Celnej, do czego nawiązywały w analizowanym akronimie dwie ostatnie litery: „SC”. Jednak w wyniku reformy administracji kontroli skarbowej, podatkowej i celnej powstała Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS), w ramach której działa

¹ Por. art. 10a ust.1 Ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1373 ze zm., powołanej dalej jako u.p.c., art. 35a ust.1 Ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.; dalej jako: ustawa o KAS.

² *Wielki Słownik Języka Polskiego*, <https://wsjp.pl> (dostęp: 3.02.2025).

Służba Celno-Skarbowa³. Z tego powodu dotychczasowa pełna nomenklatura platformy wymagała zmiany dostosowawczej do nowego stanu prawnego, gdyż była niewłaściwa i myląca. Obecnie ten instrument nowoczesnych technologii i użyte w jego nazwie określenie „usługi” ujmowane są w przepisach prawa polskiego w sposób przedmiotowy. Warto zauważyć, że ta modyfikacja nie spowodowała konieczności zmiany stosowanego akronimu PUESC. Dzięki temu zabiegowi legislacyjnemu podkreślono fakt, że zmiana prawa miała charakter formalny, językowy. Jednak posługiwanie się językowym złożeniem „skarbowo-celnych”, gdy w ustawie o KAS zarówno służba, jak i procedura przez nią stosowana zostały określone zwrotem „celno-skarbowa”, budzi istotne wątpliwości. Były już one sygnalizowane w literaturze w odniesieniu do nomenklatury procedury kontrolnej⁴ i modelu KAS⁵. Natomiast nie zmieniły się istota i funkcja samej platformy. Jest ona instrumentem wykorzystywanym do świadczenia usług celno-skarbowych przez KAS, której organy i ich aparat pomocniczy mogą być określone mianem „usługodawców”. Natomiast „usługobiorcami” mogą być nie tylko przedsiębiorcy, ale i krajowe organy władzy publicznej, administracje państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organy unijne. W literaturze trafnie podkreślono, że PUESC jest podstawowym systemem teleinformatycznym KAS, stanowiącym zasadnicze i obligatoryjne dla biznesu narzędzie wykorzystywane w kontaktach z organami tej administracji⁶.

Szeroki krąg podmiotów zainteresowanych dostępem do PUESC i wykorzystywaniem tej platformy do osiągania własnych celów wymusza ich współdziałanie, którego koniecznym warunkiem jest możliwość wzajemnego komunikowania się. Komunikaty informacyjne muszą być standaryzowane, przesyłane na odległość i odkodowywane w taki sposób, aby były zrozumiałe dla ich odbiorców. Współdziałanie w środowisku międzynarodowym na płaszczyźnie zarówno wertykalnej, jak i horyzontalnej nie jest możliwe bez stosowania wspólnego systemu porozumiewania się na odległość. Optymalnymi instrumentami niezbędnymi do osiągnięcia tego rezultatu są techniki elektronicznego przesyłania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystania danych. Wymagają one standaryzacji technicznej i regulacji prawnej. Żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie spełnić tego wymagania. Z tego powodu to właśnie Unia Europejska (dalej: UE) odgrywa ważną rolę w regulowaniu, tworzeniu i funkcjonowaniu PUESC. Wspólny system stosowania elektronicznych technik komunikowania się przedsiębiorców z administracjami celnymi państw członkowskich tej organizacji, między tymi administracjami i między nimi a organami unijnymi, jest osadzony na fundamencie prawnym, jakim jest Unijny kodeks celny⁷. W polskim systemie źródeł

³ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy o KAS.

⁴ A. Gorgol, *Krytyczne uwagi o nomenklaturze kontroli celno-skarbowej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 3, s. 13–21.

⁵ A. Gorgol, *Krytyczne uwagi o ustawowym modelu kontroli celno-skarbowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, nr 28, s. 43–50.

⁶ B. Rogowska-Rajda, *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 2, s. 21.

⁷ Zob. art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013; dalej jako: UKC.

prawa to rozporządzenie jest nadrzędne nad ustawami, gdyż ma bezpośrednio zastosowanie w każdym państwie członkowskim⁸. Ustawa regulująca materię celną nie może zawierać rozwiązań sprzecznych z UKC. Niezgodne z zasadami techniki prawodawczej byłoby także przepisywanie do niej rozwiązań kodeksowych bez dokonywania w ich brzmieniu jakichkolwiek zmian merytorycznych⁹. W ustawowych przepisach ogólnych zastrzeżono, że Prawo celne reguluje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa unijnego¹⁰. Po pierwsze, materia celnego prawa krajowego rozciąga się na kwestie nieuregulowane w UKC. W tym przypadku dodawane są przepisy, których brakuje w prawie UE, a więc gdy jest ono niekompletne. Ustawa celną jest wykorzystywana do eliminowania swoistych luk w prawie celnym. Po drugie, występują w niej zagadnienia wymienione w obligatoryjnych upoważnieniach kodeksowych i przekazane do wykonawczego uregulowania przez państwa członkowskie. Niewątpliwie w tej sytuacji jest ona typowym aktem wykonawczym w stosunku prawa unijnego. Po trzecie, względnie obowiązujące przepisy unijnego prawa celnego pozwalają na odmienne od ich standardu uregulowanie danej kwestii przez państwa członkowskie. Wówczas prawo krajowe tworzy wyjątki od reguł unijnych. Na przykład zmianie uległ kodeksowy katalog przedsiębiorców, przez zaliczenie do niego spółki cywilnej¹¹. W kontekście tych rozważań pojawia się kwestia ustalenia, czy PUESC spełnia uwarunkowania UKC.

Prawo celne ma dwie warstwy uregulowania: fiskalną oraz gospodarczą¹². Dochody z cel są typowe dla jego funkcji fiskalnej. Natomiast funkcja gospodarcza polega na wykorzystywaniu ich do regulowania kierunków, rodzajów i rozmiarów obrotów towarowych z zagranicą. Warto zauważyć, że w literaturze trafnie podkreślono zależność stosowania nowych rozwiązań teleinformatycznych od ich uwarunkowań fiskalnych. Szersze wykorzystanie technologii internetowych w celu sprostania wyzwaniom związanym z budżetem i deficytem szybko zmienia tradycyjne granice handlu, polityki i administracji publicznej¹³. Prawo celne ma interdyscyplinarny charakter. Stanowi dział prawa finansowego oraz należy do publicznego prawa gospodarczego. Oznacza to, że sprawy celne mogą być zróżnicowane pod względem merytorycznym na skarbowe i gospodarcze. PUESC może być wykorzystywana przez przedsiębiorcę w każdej takiej sprawie. Jednak jej nomenklatura jest niewłaściwa i myląca. Tylko sprawy celne gospodarcze nie mają charakteru skarbowego. W akronimie platformy kwestia ta nie jest prawidłowo odzwierciedlona.

UE ma wyłączne kompetencje w sprawach unii celnej, a nie podatków i innych danin publicznych¹⁴. Z tego powodu PUESC nie jest instrumentem, który musi być

⁸ Zob. art. 91 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja.

⁹ Zob. § 4 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.; dalej jako: z.t.p.

¹⁰ Zob. art. 1 u.p.c.

¹¹ Zob. art. 73 u.p.c.

¹² W. Wójtowicz, *Prawo celne*, w: B. Brzeziński, T. Debowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 265.

¹³ M.E. Milakovich, *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*, 1st ed., New York 2011, s. 3.

¹⁴ Zob. art. 3 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r., wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012.

stosowany w jej państwach członkowskich w komunikowaniu się przedsiębiorcy z organem podatkowym. Jednak z obrotem towarowym z zagranicą związane są następstwa fiskalne w postaci płacenia zarówno celi, jak i typowych podatków granicznych. Już chociażby z tego względu należy uznać za zasadne rozwiązanie, że ustawa o KAS reguluje analogiczny do prawnocelnego obowiązek komunikowania się przedsiębiorcy z organem podatkowym za pomocą PUESC¹⁵. Objasnia ona znaczenie tego skrótowca jako: „system teleinformatyczny KAS służący w szczególności do składania i doręczania pism pomiędzy organami KAS a użytkownikiem PUESC w sprawach z zakresu prawa celnego, podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku od towarów i usług w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od wydobywania niektórych kopalin, opłaty paliwowej, opłaty emisyjnej i gier hazardowych”. Skoro PUESC jest systemem teleinformatycznym, nie może być redukowana i opisywana nietrafnie jako portal internetowy¹⁶.

Przedsiębiorca dokonujący wymiany towarowej z zagranicą wykorzystuje PUESC zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i rozliczania z organem KAS jej następstw fiskalnych. Oznacza to, że ten instrument nowoczesnych technologii odgrywa istotną rolę w handlu zagranicznym¹⁷. Niniejsze opracowanie ma na celu wykazanie prawdziwości tezy, że jego unijny standard został uszczegółowiony przepisami ustawy celnej w sposób konieczny dla funkcjonalnego wdrożenia go przez polskich przedsiębiorców. Tak sprecyzowane zamierzenie badawcze wymaga użycia do analizy materiału źródłowego przede wszystkim metody dogmatycznoprawnej. Metoda porównawcza umożliwi zestawienie rozwiązań systemowych prawa polskiego i unijnego. Nie ma większego uzasadnienia do stosowania jej w aspekcie horyzontalnym, gdyż PUESC jest instytucją tylko prawa obowiązującego w Polsce.

UNIJNY STANDARD WZAJEMNEGO KOMUNIKOWANIA SIĘ PRZEDSIĘBIORCY I ORGANU CELNEGO W ŚRODOWISKU E-CŁA

W publicznym prawie gospodarczym została sformułowana definicja ustawowa przedsiębiorcy – jej wyróżnikami są podmiotowość prawna uzyskana na mocy ustawy innej niż Prawo przedsiębiorców i wykonywanie przez niego działalności gospodarczej¹⁸. Z punktu widzenia statusu cywilnoprawnego, może to być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej (ułamna osoba prawna). Jednak spółka cywilna nie jest takim przedsiębiorcą, gdyż

¹⁵ Zob. art. 35a ust.1 i 6a ustawy o KAS.

¹⁶ Taki błędny pogląd sformułowano w opracowaniach, np.: R. Michalski, *Komentarz do art. 10(a) Digitalizacja wymiany informacji z organami celnymi*, w: E. Komorowski, M. Laszuk, R. Michalski, *Prawo celne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 181–189; P. Szymanek, *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 310.

¹⁷ E. Gwardzińska, *The Standardisation of Customs Services in the European Union*, „World Customs Journal” 2012, vol. 6, nr 1, s. 97.

¹⁸ Zob. art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.; dalej jako u.p.p.

inaczej niż w przypadku spółek osobowych prawa handlowego taki status mają jej wspólnicy¹⁹.

Unijne prawo celne nie posługuje się pojęciem „spółka cywilna”, gdyż jest to termin typowy dla prawa polskiego. Wprowadza ono bardziej ogólne i zbiorcze pojęcie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Takie rozwiązanie legislacyjne jest w pełni zasadne, gdyż stosowanie UKC nie jest uwarunkowane kazuistycznym wyliczeniem wszystkich odpowiedników spółki cywilnej, tworzonych w państwach członkowskich. Standardy kodeksowe powinny zawierać rozwiązania wspólne dla funkcjonowania Unii Celnej, a nie te odzwierciedlające specyficzne cechy krajowych systemów prawnych. Prawo celne ma charakter szczególny w stosunku do Prawa przedsiębiorców. Definicja legalna przedsiębiorcy w znaczeniu ogólnym nie ma zastosowania, gdy to pojęcie języka prawnego jest odrębnie zdefiniowane na potrzeby stosowania uregulowań konkretnego działu publicznego prawa gospodarczego. Prawo celne to niewątpliwie szczególny dział takiego prawa. UKC zawiera własną definicję przedsiębiorcy, która różni się merytorycznie od stosowanej w Prawie przedsiębiorców. Występuje ona w rozporządzeniu unijnym nadrzędnie umiejscowionym nad ustawą w polskim systemie źródeł prawa. Wyklucza to stosowanie na gruncie prawa celnego ustawowej definicji przedsiębiorcy. Niedopuszczalne jest także modyfikowanie zakresu znaczeniowego definicji regulowanej przepisami prawa unijnego zarówno przez usuwanie składników jej treści, jak i rozbudowywanie jej o nowe elementy *definiens*, w tym przejmowane z definicji ustawowej. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu towarowego z zagranicą powinny być identyfikowane na potrzeby stosowania przepisów prawa celnego tylko za pomocą wykładni ich definicji kodeksowej²⁰.

Przedsiębiorca w znaczeniu prawnocelnym powinien być podmiotem, który jest opisywany za pomocą specjalnej nomenklatury jako „osoba”. Niewątpliwie stanowi on kwalifikowaną osobę, gdyż prowadzi działalność gospodarczą – w jej ramach zajmuje się działaniami regulowanymi przepisami prawa celnego. Należy uznać za niewłaściwe i mylące opisywanie jednostek organizacyjnych niemających żadnej osobowości, ani prawnej, ani fizycznej, za pomocą określenia „osoba”. Występują wówczas błąd logiczny i wewnętrzna sprzeczność przepisu definiującego podmiot prawa celnego. W ujęciu kodeksowym osoba oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, ale uznaną – na mocy prawa unijnego lub krajowego – za mającą zdolność do czynności prawnych²¹. Natomiast spółka cywilna nie ma zdolności do czynności prawnej. W polskim prawie cywilnym jest to bowiem tylko umowa nazwana²². Nie jest ona podmiotem prawa cywilnego. Z tego powodu majątek wykorzystywany w jej działalności objęty jest wspólnością łączną wspólników, którzy są uczestnikami obrotu cywilnoprawnego²³. Brak zdolności do czynności prawnych oznacza więc niespełnienie przez spółkę

¹⁹ Zob. art. 4 ust. 2 u.p.p.

²⁰ Zob. art. 5 pkt 5 UKC.

²¹ Zob. art. 5 pkt 4 UKC.

²² Zob. art. 860 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061; dalej jako k.c.

²³ Zob. art. 863 k.c.

cywilną unijnego warunku uznania jej za osobę i przedsiębiorcę. Wątpliwość budzi również określanie jej mianem jednostki organizacyjnej, gdyż elementem przedmiotowo istotnym tej umowy nie jest jej struktura organizacyjna. Uznanie na gruncie przepisów prawa celnego spółki cywilnej za osobę i przedsiębiorcę stanowi fikcję prawną niezgodną zarówno z Prawem przedsiębiorców, jak i z unijnym prawem celnym. Jednak w praktyce jest ona tak identyfikowana na podstawie krajowego prawa celnego i dopuszczona do korzystania z PUESC.

Przedsiębiorcy dokonujący obrotu towarowego z zagranicą mają zróżnicowaną pozycję prawną w zakresie dopełniania formalności wymaganych przepisami prawa celnego w zależności od tego, czy ich siedziba jest zlokalizowana na tym obszarze, czy poza nim, a więc na terenie państwa trzeciego. Standardem kodeksowym jest objęcie zakresem podmiotowym obowiązku rejestracyjnego tylko takich przedsiębiorców, którzy mają siedzibę na obszarze unijnym, czyli są unijnymi podmiotami²⁴. Z kolei przedsiębiorcy z państw trzecich podlegają wyjątkowo rejestracji, gdy w szczególnych przypadkach zobowiązani są do jej dokonania²⁵. Natomiast osoby niemające statusu przedsiębiorcy nie są w zasadzie rejestrowane przez organ celny²⁶. Warto zauważyć, że w prawie cywilnym siedziba jest rozumiana inaczej niż w UKC. Stanowi bowiem cechę tylko podmiotów niebędących osobą fizyczną, charakteryzowaną za pomocą miejsca zamieszkania²⁷. Natomiast siedziba jednostki organizacyjnej mającej lub niemającej osobowości prawnej jest miejscowość, w której znajduje się jej organ zarządzający²⁸. Wyjątkiem są sytuacje, gdy przepis prawny lub statut takiego podmiotu wskazują inne jej umiejscowienie. UKC zawiera definicję nie samej siedziby, ale jej kwalifikowanej postaci, jaką jest pojęcie „stała siedziba”. W myśl art. 5 pkt 32 UKC należy rozumieć je jako stałe miejsce prowadzenia działalności, gdzie stale są obecne zarówno niezbędne zasoby ludzkie, jak i środki techniczne, za pomocą których są przeprowadzane w całości lub częściowo wszystkie operacje celne danej osoby. Niewątpliwie siedziba przedsiębiorcy obrotu towarowego z zagranicą dotyczy miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, która obejmuje dokonywanie działań regulowanych przepisami prawa celnego. Odnosi się więc do każdej jego formy podmiotowej, w tym także do osoby fizycznej. W tym przypadku miejsce zamieszkania nie jest istotne dla stosowania prawa celnego. Analizowany termin prawnocelny nie jest identyfikowany przez miejscowość, ale miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Siedziba ma fizyczną emanację w postaci zgromadzonych w danej lokalizacji zasobów ludzkich i środków technicznych przedsiębiorcy. Należy podkreślić, że wadą unijnego prawa celnego jest zdefiniowanie pojęcia bardziej szczegółowego „stała siedziba”, a nie bardziej dla niego podstawowego terminu „siedziba”. Luka ta może być wyeliminowana tylko w drodze wniosku prawniczego opartego na indukcji, a nie dedukcji. Uogólnienie cech użytych w *definins* terminu kodeksowego jest obciążone

²⁴ Zob. art. 9 ust. 1 UKC.

²⁵ Zob. art. 9 ust. 2 UKC.

²⁶ Zob. art. 9 ust. 3 UKC.

²⁷ Zob. art. 25 k.c.

²⁸ Zob. art. 41 k.c.

znacznym stopniem niepewności twierdzeń, która nie występowałoby, gdyby miał on nadane znaczenie w definicji legalnej.

Rejestracja przedsiębiorcy jest połączona z nadaniem mu indywidualnego numeru, służącego do jego identyfikacji. Ten identyfikator musi być stosowany w obrocie prawnym i gospodarczym, aby odbywał się w sposób bezpieczny, zapewniając ochronę interesu publicznego i ważnego interesu indywidualnego innych przedsiębiorców oraz konsumentów. Prawo przedsiębiorców wprowadza obowiązek rejestrowania zamiaru wykonywania działalności gospodarczej²⁹. Nakłada także obowiązek posługiwania się przez przedsiębiorcę Numerem Identyfikacji Podatkowej³⁰. NIP jest podstawą identyfikacji podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w urzędowych rejestrach. Należy podkreślić, że PUESC nie jest instrumentem wykorzystywanym do rejestracji działalności gospodarczej i uzyskania tego numeru. Dopelnienie przesłanek określonych w Prawie przedsiębiorców nie jest jeszcze wystarczające do prowadzenia takiej działalności w zakresie obrotu towarowego objętego przepisami prawa celnego. Podmioty handlu zagranicznego muszą bowiem spełnić jeszcze dodatkowe wymagania prawne, które są bezwzględnie obowiązujące. Oznacza to, że muszą dokonać rejestracji za pomocą PUESC w Systemie Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców Obrotu Towarowego, którego akronimem jest SZPROT. W obecnej wersji ten urzędowy rejestr, prowadzony centralnie w Ministerstwie Finansów, jest także wykorzystywany do obsługi wniosków przedsiębiorców, a pełna jego nazwa brzmi: „System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców i Obsługi Wniosków (SZPROT)”³¹.

Przedsiębiorcy unijni nie mogą być uprzywilejowani lub dyskryminowani w zależności od tego, w którym państwie członkowskim znajdują się ich miejsce zamieszkania lub siedziba. Uczciwa konkurencja rynkowa oparta jest na założeniu równości podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przedsiębiorcy unijni powinni być rejestrowani według tych samych reguł prawnych, gdyż różnicowanie zasad, procedur i instrumentów może tworzyć bariery w prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego. Polski NIP nie jest właściwym środkiem identyfikowania podmiotów wykonujących działalność gospodarczą poza terytorium polskim, gdyż nie posługują się nim zagraniczni przedsiębiorcy. W przypadku obrotu towarowego przez granicę unijnego obszaru celnego pojawia się więc konieczność posługiwania się numerem EORI. Akronim ten nawiązuje do pierwszych liter wyrazów w języku angielskim, czyli Economic Operators Registration and Identification³². Zgodnie z definicją unijną oznacza on numer rejestracyjny i identyfikacyjny przedsiębiorcy, który jest niepowtarzalny na unijnym obszarze celnym, przyznany przez organ celny przedsiębiorcy lub innej osobie w celu zarejestrowania tej osoby

²⁹ Zob. art. 17 u.p.p.

³⁰ Zob. art. 20 ust. 2 u.p.p.

³¹ Zob. § 1 zarządzenia z dnia 26 listopada 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów, Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r., poz. 20.

³² Ministerstwo Finansów, EORI, <https://www.podatki.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorcow/eori> (dostęp: 10.02.2025).

do potrzeb celnych³³. EORI pojawia się w przepisach unijnych także w szerszym znaczeniu, jako system³⁴. W ujęciu funkcjonalnym to właśnie PUESC jest elementem tego systemu EORI, który ma teleinformatyczną postać. Właściwy organ celny wykorzystuje ten instrument do zbierania, przechowywania, wymiany i udostępniania informacji o zarejestrowanych podmiotach.

Identyfikator EORI jest unikalny w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym. Każdy zarejestrowany przedsiębiorca ma własny, pojedynczy, indywidualny numer³⁵. Konsekwencją tego rozwiązania jest zmniejszenie obciążeń biurowydatycznych i ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie handlu zagranicznego. Dokonanie rejestracji w jednym państwie członkowskim UE czyni nie tylko zbędnym, ale także prawnie niedopuszczalnym jej powtórzenie zarówno w tym państwie, jak i na pozostałym unijnym obszarze celnym. Ponowna rejestracja tego samego podmiotu naruszałaby zasadę jednokrotności stosowania tej procedury oraz posługiwania się pojedynczym identyfikatorem EORI. Jednak unijne prawo celne nie przewiduje w takiej sytuacji unieważnienia tego numeru. Organ celny może dokonać tej czynności tylko na wniosek osoby zarejestrowanej lub w trybie działania z urzędu, gdy wie, że zarejestrowany przedsiębiorca zakończył działalność wymagającą rejestracji³⁶.

System teleinformatyczny ma uwarunkowania techniczne, których spełnienie przez podmioty wykluczone informatycznie z powodów subiektywnych (braku wiedzy) lub obiektywnych (brak prądu, urządzeń komunikowania się na odległość, oprogramowania) jest niemożliwe. Problem ten został zauważony i odzwierciedlony w unijnym prawie celnym³⁷. Komisja Europejska została upoważniona do wydawania decyzji wprowadzających odstępstwa od stosowania systemu teleinformatycznego, których adresatami mogą być państwo członkowskie UE lub grupa takich państw. Użyte określenie „grupa państwa” nie może być odkodowywane jako „wszystkie państwa”. Taka interpretacja byłaby *contra legem*, gdyż uchylałaby całkowicie kodeksowy nakaz komunikowania się w sprawach celnych za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych. Przesłanką stosowania odstępstwa jest specyficzna sytuacja wnoszącego o nie państwa członkowskiego. Niewątpliwie ma ona postać zwrotu niedookreślonego, który tworzy luzy decyzyjne. Należy także podkreślić, że analizowany wyjątek nie może być stosowany z własnej inicjatywy organu UE. Komisja podejmuje decyzję terminową, zakreślając czas stosowania odstępstwa. Jednak może być ono zarówno przedłużone, jak i skrócone w zależności od trwania lub ustania przesłanki jego zastosowania. Rozwiązanie to nie zostało

³³ Zob. 1 pkt 18 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r., uzupełniającego 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 29.12.2015, ze zm.; dalej jako r.d.

³⁴ Por. art. 3 r.d., art. 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, ze zm.; dalej jako r.w.

³⁵ Zob. art. 7 ust. 2 r.w.

³⁶ Zob. art. 7 ust. 1 r.d.

³⁷ Zob. art. 6 ust. 4 UKC.

nigdy użyte w stosunku do Polski. Na podstawie tego faktu można sformułować konkluzję, że stopień wykluczenia informatycznego wśród polskich przedsiębiorców nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu PUESC.

Każdy system teleinformatyczny jest podatny na możliwość wystąpienia awarii, w trakcie których nie może być wykorzystany do przesyłania informacji między jego użytkownikami. Problemy komunikowania się na odległość mogą być rozpatrywane na trzech wzajemnie powiązanych funkcjonalnie płaszczyznach: technicznej, semantycznej i efektywności³⁸. Z tego powodu należy uznać za zasadne rozwiązanie tego problemu w unijnym prawie celnym³⁹. Polega ono na dopuszczeniu komunikowania się za pomocą sposobów wymiany i przechowywania informacji „innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych”. Oznacza to, że awaria jest ujmowana zbyt wąsko, gdyż tylko na płaszczyźnie technicznej. Chociaż alternatywne instrumenty zostały określone w UKC w sposób negatywny, przez podkreślenie, czym one nie są w istocie, należy uznać, że w praktyce następuje powrót do klasycznej formy dokumentu pisemnego. Każdy dokument jest nośnikiem informacji umożliwiającym zapoznanie się z jej treścią⁴⁰. Skoro o tożsamości dokumentu decyduje jego treść, nie ma znaczenia, czy jest ona prezentowana na nośniku elektronicznym, czy papierowym. Należy podkreślić, że zaprzestanie stosowania systemu teleinformatycznego w środowisku celnym z powodu jego awarii nie ma formy odstępstwa stałego, lecz jest rozwiązaniem terminowym. Zakres obowiązywania tego wyjątku jest limitowany czasem potrzebnym do przywrócenia systemowej funkcjonalności. Odbyna się to przez usunięcie awarii. Warto zauważyć, że pojęcie systemu teleinformatycznego występuje w przepisach prawa celnego w znaczeniu szerokim. Obejmuje zarówno podsystem urzędowy zlokalizowany w strukturach organizacyjnych administracji publicznej działającej na poziomie krajowym oraz unijnym, jak i podsystemy każdego z przedsiębiorców. Z punktu widzenia funkcjonalnej niesprawności nie mają znaczenia miejsce wystąpienia awarii i jej charakter. Wadliwość może dotyczyć każdego z urządzeń elektronicznego komunikowania się na odległość oraz sieci łączącej poszczególne jej ogniwa. Należy zwrócić uwagę na ryzyko nadużywania analizowanego odstępstwa kodeksowego przez nieuczciwego przedsiębiorcę. Organ celny nie ma bowiem bezpośredniej możliwości zweryfikowania rzetelności jego twierdzeń o awarii w tej części systemu infrastruktury technicznej, którą wykorzystuje interesariusz administracji celnej. Niektórzy przedsiębiorcy mogą komunikować się w sprawach celnym z takim organem z pominięciem systemu teleinformatycznego w sposób bezterminowy. Takie stałe odstępstwo dotyczy sytuacji, gdy jest to należycie uzasadnione rodzajem obrotu lub gdy stosowanie technik elektronicznego przetwarzania danych nie jest odpowiednie dla załatwiania formalności celnych. Wyjątek ma uzasadnienie prakseologiczne i funkcjonalne. Nie powoduje on uprzywilejowania i dyskryminowania niektórych kategorii przedsiębiorców. Wynika to z faktu, że odstępstwo nie jest uwarunkowane cechami podmiotowymi i uwzględnia obiektywne aspekty obrotu towarowego oraz jego następstw prawnocelnych.

³⁸ J. Friske, *Introduction to Communication Studies*, 2nd ed., New York 1990, s. 22–23.

³⁹ Zob. art. 6 ust. 3 UKC.

⁴⁰ Zob. art. 77³ k.c.

Jak już wspomniano, rola unijnych organów w stworzeniu systemu teleinformatycznego stosowanego i uregulowania jego funkcjonowania w sprawach celnych jest kluczowa. Szczególnie ważne znaczenie dla wdrożenia e-administracji celnej ma decyzja europejskiego Parlamentu i Rady Nr 70/2008/WE⁴¹, a więc podjęta przed powstaniem UE i uchwalaniem UKC. Znajduje to potwierdzenie w jej nazwie, w której podkreślono, że dotyczy sprawy wyeliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu. Należy podkreślić, że decyzja została oparta na założeniu wyeliminowania w całości papierowej dokumentacji⁴². Nie przewidziano żadnych wyjątków od realizacji tego celu. Rozwiązanie to jest niewątpliwie kontrowersyjne. Nie uwzględnia możliwości wystąpienia awarii systemów komunikowania się, stosowanych przez przedsiębiorców i administrację celną. Wówczas jego użytkownicy nie mają możliwości uniknięcia posługiwania się dokumentami pisemnymi. Na szczęście w UKC wprowadzono racjonalne odstępstwa od zasady wyeliminowania dokumentów papierowych w środowisku celnym.

W treści decyzji zostały sformułowane wymagania, jakie powinien spełniać system teleinformatyczny⁴³. Podkreślono takie istotne jego cechy, jak: bezpieczeństwo, zintegrowanie, interoperacyjność i dostępność. W decyzji są one odnoszone do frazy „elektroniczne systemy celne”, a więc określenia użytego w liczbie mnogiej. Występuje więc niespójność tego wyrażenia z kodeksowym sformułowaniem „system teleinformatyczny”. Posługiwanie się określeniem „systemy” stanowi błąd merytoryczny, gdyż świadczyłoby o braku ich zintegrowania w całość jednolitą pod względem funkcjonalnym i prakseologicznym. Natomiast w ramach jednego systemu można wyróżnić trzy jego części, które ukierunkowane są na: 1) przemieszczenie towarów przez granicę unijnego obszaru celnego (przywóz, wywóz, tranzyt); 2) identyfikację i rejestrację przedsiębiorców; 3) procedury udzielania pozwoleń, świadectw⁴⁴. Niewątpliwie PUESC jest wykorzystywana do przekazywania wszystkich informacji formalnie wyodrębnionych w treści analizowanej decyzji. Stanowi ona jedną, bezpieczną, zintegrowaną, interpretacyjną i dostępną platformę, a nie system różnych platform.

KRAJOWA REGULACJA FUNKCJONOWANIA PUESC

Przedsiębiorca może działać w sprawach celnych osobiście lub za pośrednictwem swojego przedstawiciela celnego⁴⁵. W myśl definicji kodeksowej taki przedstawiciel oznacza każdą osobę ustanowioną przez inną osobę w celu prowadzenia czynności i załatwiania formalności wymaganych przepisami prawa celnego przed organami celnym⁴⁶.

⁴¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu, Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2008, ze zm.; dalej jako decyzja Nr 70/2008/WE.

⁴² Zob. pkt. 4, 9, 11 preambuły decyzji Nr 70/2008/WE.

⁴³ Zob. art. 1 decyzji Nr 70/2008/WE.

⁴⁴ Zob. art. 4 ust. 1 decyzji Nr 70/2008/WE.

⁴⁵ Zob. art. 18 ust. 1 UKC.

⁴⁶ Zob. art. 5 pkt 6 UKC.

Nietypowym rozwiązaniem prawnocelnym jest przyznanie przedsiębiorcy prawa wyboru między bezpośrednią i pośrednią formą przedstawicielstwa celnego⁴⁷. Forma bezpośrednia jest ukształtowana na kanwie działania w imieniu i na rzecz przedsiębiorcy. Przypomina więc rozwiązanie charakterystyczne dla pełnomocnictwa⁴⁸. Umocowanie do działania w imieniu mandanta wynika z jednostronnej czynności cywilnoprawnej, czyli z jego oświadczenia woli. Natomiast pośredni przedstawiciel celny działa w imieniu własnym, ale w interesie swojego mocodawcy. Oznacza to, że nie jest pełnomocnikiem, lecz zastępcą pośrednim. Możliwość działania za pośrednictwem przedstawiciela celnego powoduje konieczność identyfikowania przez organ celny statusu podmiotu korzystającego z PUESC, rodzaju i zakresu przedstawicielstwa celnego. Ewentualne błędy w tych ustaleniach mają daleko idące następstwa proceduralne, które przejawiają się w tym, że działania zmierzające do wykonywania zadań z zakresu administracji celnej mogą być uznane za nieprawidłowe lub nieważne. Z tego powodu należy uznać za zasadne kodeksowe rozwiązanie, nakładające na przedstawiciela celnego obowiązek zgłoszenia organowi celnemu przy pierwszym z nim kontakcie faktu działania w takim charakterze i wyjaśnienia, czy przedstawicielstwo ma formę pośrednią, czy bezpośrednią⁴⁹. Uchybienie tej powinności, działanie w charakterze przedstawiciela nieumocowanego lub poza zakresem udzielonego umocowania stanowią przesłanki uznania reprezentanta przedsiębiorcy, że jest on stroną procedury celnej. Należy uznać, że ta fikcja prawna i domniemanie kodeksowe są niezbędne dla prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego, w tym także regulujących funkcjonowanie PUESC.

W systemie teleinformatycznym pojawia się kwestia prawidłowego identyfikowania zarówno przedsiębiorców, jak i ich przedstawicieli celnych. Uwierzytelnienie użytkownika na PUESC jest możliwe tylko za pomocą trzech sposobów określonych w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Finansów: 1) za pomocą podania identyfikatora i hasła, 2) za pomocą środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, 3) za pomocą certyfikatu stanowiącego poświadczenie elektroniczne, czyli użycia aplikacji mObywatel⁵⁰. Ustawowym warunkiem wymiany informacji z organami celnymi drogą elektroniczną jest uprzednia rejestracja na PUESC oraz przedstawienie organowi celnemu dokumentu potwierdzającego zakres uprawnień do korzystania z usług oferowanych na PUESC⁵¹. Ten dokument powinien mieć formę elektroniczną. UKC nie reguluje kwestii sygnowania dokumentów elektronicznych przez uczestników PUESC. Z tego powodu zasadne jest jej określenie przepisami ustawowymi. Dopuszczono opatrywanie dokumentów elektronicznych tylko: 1) kwalifikowanym podpisem elektronicznym, 2) podpisem zaufanym, podpisem osobistym, 3) zaawansowanym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą certyfikatu celnego, 4) lub w sposób typowy dla podpisywania

⁴⁷ Zob. art. 18 ust. 1 UKC.

⁴⁸ Zob. art. 96 k.c.

⁴⁹ Zob. art. 19 ust. 1 UKC.

⁵⁰ Zob. § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie uwierzytelniania użytkowników na PUESC, Dz.U. z 2022 r., poz. 1434.

⁵¹ Zob. art. 10a ust. 2 u.p.c.

elektronicznych dokumentów podatkowych⁵². Ten zestaw instrumentów jest bardziej rozbudowany w stosunku do środków uwierzytelniania użytkownika PUESC oraz prawnie dopuszczalnych sposobów podpisywania elektronicznych dokumentów urzędowych wytworzonych przez organ celny⁵³. Takie rozwiązanie jest korzystne dla przedsiębiorcy, gdyż pozwala mu na optymalizację wyboru środka wykorzystywanego do sygnowania jego nośników informacji. Na przykład w ten sposób może on uniknąć kosztów stosowania podpisów elektronicznych lub używania stosowanych certyfikatów.

W unijnym prawie celnym nie uregulowano korporacyjnych przywilejów polskich profesjonalistów. Adwokat, radca prawny i doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis dokumentu przedłożonego organowi władzy publicznej. Nie ma podstaw do wyłączenia tego uprawnienia w sprawach celnych. Należy uznać za zasadne potwierdzenie w ustawie celnej jego stosowania, gdy dokument jest przesyłany za pośrednictwem systemu teleinformatycznego⁵⁴. Zakres przedmiotowy uwierzytelniania obejmuje także pełnomocnictwo⁵⁵. W takim przypadku organ celny może zażądać urzędowego podpisu mocodawcy, jeżeli pojawia wątpliwości co do działania fałszywego przedstawiciela celnego, autentyczności lub rzetelności dokumentu. Warto zauważyć, że to rozwiązanie idzie dalej niż standard kodeksowy. W myśl art. 19 ust. 2 UKC organ celny może zażądać od osoby deklarującej, że działa w charakterze przedstawiciela celnego tylko dostarczenia dowodu potwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa przez osobę reprezentowaną. Niewątpliwie jest korzystne dla niektórych przedsiębiorców innych niż adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi objęcie ich zakresem uprawnienia do samodzielnego uwierzytelniania opisów dokumentów zawierających informacje w sprawach celnych. Dotyczy to tylko podmiotów o statusie upoważnionego przedsiębiorcy lub legitymujących się pozwoleniem na stosowanie uproszczeń w rozumieniu przepisów celnych⁵⁶. Ograniczenie w ich przypadku formalności celnych ogranicza koszty wykonywania działalności gospodarczej przez wyeliminowanie odpłatności za usługę uwierzytelnienia oraz służy ułatwieniu jej prowadzenia.

PODSUMOWANIE

PUESC stanowi część unijnego systemu teleinformatycznego, który służy przedsiębiorcom do komunikowania się z organami KAS w sprawach gospodarczych i fiskalnych regulowanych przepisami prawa celnego oraz podatkowego. Unijne prawo celne wprowadza rozwiązania standardowe, które powinny być wdrożone w każdym państwie członkowskim UE. Jednak nie byłyby one prawidłowo stosowane w Polsce bez uwzględnienia specyficznych krajowych uwarunkowań

⁵² Zob. art. 10b ust. 1 u.p.c.

⁵³ Zob. art. 10b ust. 2 u.p.c.

⁵⁴ Zob. art. 10a ust. 2a u.p.c.

⁵⁵ Zob. art. 138a § 4 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. z 2023 r., poz. 2383 ze zm., w zw. z art. art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.c.

⁵⁶ Zob. art. 10a ust. 2a u.p.c.

ekonomicznych i prawnych. Z tego powodu niezbędne było wykonanie, uzupełnienie i uszczegółowienie przepisów UKC regulacją ustawową. Należy podkreślić, że Prawo celne nie może być użyte w celu wyeliminowania wadliwych unormowań kodeksowych. Przesądza o tym umiejscowienie w polskim systemie prawnym rozporządzenia unijnego nad ustawą celną.

Uznanie spółki cywilnej za przedsiębiorcę w znaczeniu prawnocelnym jest rozwiązaniem nietypowym na gruncie publicznego prawa gospodarczego. Traktowanie jej w każdym przypadku jako jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej oznacza zastosowanie fikcji prawnej i domniemania ustawowego. Ta spółka osobowa nie spełnia kodeksowego wymagania dokonywania czynności prawnych w sferze obrotu cywilnoprawnego i gospodarczego. Przyznanie tej umowie nazwanej podmiotowości cywilnoprawnej oznacza zarazem pobawienie takiego statusu jej wspólników, którzy w myśl Prawa przedsiębiorców są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. UKC nie zalicza automatycznie spółki cywilnej do kategorii osób i ich kwalifikowanej formy, jaką są przedsiębiorcy. Nie występuje więc przymus stosowania aktualnej, prawnocelnej jej kwalifikacji podmiotowej. Obecne rozwiązanie jest kontrowersyjne z punktu widzenia założeń systemu prawa polskiego, gdyż powoduje niespójne podejście do podmiotowości spółki cywilnej i jej wspólników w zakresie stosowania publicznego prawa gospodarczego.

PUESC nie jest odrębnym systemem teleinformatycznym ani portalem. Stanowi narzędzie elektronicznego, interaktywnego komunikowania się na odległość podmiotów sektorów zarówno publicznego, jak i prywatnego. Niezbędnym ogniwem systemowym jest organ KAS, świadczący usługi publiczne na rzecz interesariuszy tej administracji. Opisywanie tych usług w kategoriach „skarbowo-celnych” jest niewłaściwe z punktu widzenia określeń stosowanych w ustawie o KAS oraz błędne z punktu widzenia precyzyjnego oznaczenia desygnatu tych usług. Powoduje zakłócenia w procesie odkodowywania komunikatów prawodawcy skierowanych do podmiotów stosujących przepisy prawa celnego.

Awaryjność systemu komunikowania się na odległość z wykorzystaniem PUESC potwierdza zasadność stosowania czasowego wyjątku od stosowania kodeksowego rozwiązania typowego dla środowiska „e-custom”. Przyczyna przywrócenia możliwości stosowania dokumentów papierowych w procesie komunikowania się przedsiębiorców z organem KAS nie jest precyzyjnie uregulowana w unijnym prawie celnym ani nie została opisana w przepisach ustawowych. Z teorii komunikacji wynika, że awaryjność systemowa nie musi być postrzegana tylko na płaszczyźnie technicznej. Z tego powodu należy uznać za zasadne postulowanie usunięcia zasygnalizowanej wątpliwości przez zdefiniowanie pojęcia „awaria systemu teleinformatycznego”. Niewątpliwie jego zakres znaczeniowy nie obejmuje wyłączenia informatycznego. Stosowanie PUESC przesądza zarazem, że Polska nie może ubiegać się o wydanie przez Komisję Europejską decyzji w sprawie czasowego zaniechania stosowania wobec polskich przedsiębiorców standardów „e-custom”.

Dostęp do systemu teleinformatycznego UE wymaga rejestracji i identyfikacji podmiotowej jego użytkowników oraz ich przedstawicieli celnych. Należy uznać za zasadne stosowanie w tym celu numeru EORI, który powinien być unikalny, jednostkowy i jednokrotny w skali całego unijnego obszaru celnego. Dostęp przedsiębiorcy

do PUESC jest możliwy na podstawie stosowania różnych sposobów określonych przepisami wykonawczymi polskiego prawa. Należy uznać za właściwą pod względem funkcjonalnym i prakseologicznym aprobatę korporacyjnych uprawnień profesjonalistów do potwierdzenia dokumentów za zgodność z oryginałem. Jednak stosowanie tego instrumentu wymaga od organu KAS eliminowania przypadków działania fałszywego pełnomocnika. Na podkreślenie zasługuje rozszerzenie korporacyjnego uprawnienia na tych przedsiębiorców, którzy są wiarygodni dla organu podatkowego pod względem stosowania przepisów prawa celnego. Za konieczne i właściwe należy uznać uzupełnienie kodeksowego standardu stosowania dokumentów elektronicznych przez uregulowanie w ustawie celnej katalogu sposobów ich sygnowania.

BIBLIOGRAFIA

- Friske J., *Introduction to Communication Studies*, 2nd ed., New York 1990.
- Gorgol A., *Krytyczne uwagi o nomenklaturze kontroli celno-skarbowej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 3.
- Gorgol A., *Krytyczne uwagi o ustawowym modelu kontroli celno-skarbowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, vol. 28, nr 2.
- Gwardzińska E., *The Standardisation of Customs Services in the European Union*, „World Customs Journal” 2023, vol. 6, nr 1.
- Michalski R., *Komentarz do art. 10(a) Digitalizacja wymiany informacji z organami celnymi*, w: E. Komorowski, M. Laszuk, R. Michalski, *Prawo celne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 181–189.
- Milakovich M.E., *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*, 1st ed., New York 2011.
- Ministerstwo Finansów, EORI, <https://www.podatki.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorców/eori> (dostęp: 3.02.2025).
- Rogowska-Rajda B., *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 2.
- Szymanek P., *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Warszawa 2023.
- Wielki Słownik Języka Polskiego, <https://wsjp.pl> (dostęp: 3.02.2025).
- Wójtowicz W., *Prawo celne*, w: B. Brzeziński, T. Debowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 265–280.

Cytuj jako:

Gorgol A., *Prawne aspekty stosowania Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych przez przedsiębiorców obrotu towarowego z zagranicą*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 150–164. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.41/a.gorgol

REGULACJA OPŁAT LOTNISKOWYCH W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ W POLSCE I NIEMCZECH: GRANICE AUTONOMII ZARZĄDZAJĄCYCH PORTÓW LOTNICZYCH A ZASADY PRZEJRZYSTOŚCI I NIEDYSKRYMINACJI

AGNIESZKA FORTOŃSKA*
MATYŁDA BERUS**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.42/a.fortonska/m.berus

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza regulacji opłat lotniskowych w prawie Unii Europejskiej oraz w wybranych porządkach prawnych Polski i Niemiec, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy autonomią zarządzających portów lotniczych a obowiązkiem stosowania zasad przejrzystości i niedyskryminacji. Autorki omówiły ramy prawne określone przez dyrektywę 2009/12/WE oraz sposób jej implementacji w dwóch różnych systemach krajowych. Dokonana analiza wskazuje, że choć zarządzający lotniskami dysponują formalnym prawem do ustalania wysokości i struktury opłat, ich swoboda działania jest ograniczona zarówno przez przepisy unijne, jak i przez krajowe mechanizmy nadzoru.

Słowa kluczowe: opłaty lotniskowe, zasada niedyskryminacji, zasada przejrzystości, prawo UE, transport lotniczy w UE

* dr, Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: agnieszka.fortonska@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-7039-3477

** mgr, LL.M., Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: matylda.berus@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2406-7392, podczas przygotowywania i publikacji tego artykułu współautorka była również zatrudniona w Komisji Europejskiej. Poglądy wyrażone w niniejszym artykule są wyłącznie poglądami współautorki i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.



REGULATION OF AIRPORT CHARGES IN EU LAW, AND IN POLAND AND GERMANY: LIMITS OF AIRPORT MANAGING BODIES' AUTONOMY AND THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND NON-DISCRIMINATION

ABSTRACT

This article analyses the regulation of airport charges under European Union law and within the national legal systems of Poland and Germany, with particular focus on the relationship between the autonomy of airport managing bodies and their obligation to observe the principles of transparency and non-discrimination. The authors discuss the legal framework established by Directive 2009/12/EC and examine its implementation in two distinct national contexts. The analysis demonstrates that, although airport managing bodies formally possess the right to determine the level and structure of charges, their discretion is constrained by both EU legislation and national oversight mechanisms.

Keywords: airport charges, non-discrimination, transparency, EU law, EU air transport

WPROWADZENIE

Porty lotnicze odgrywają ważną rolę w rozwoju krajowego i międzynarodowego transportu lotniczego. Dostęp do infrastruktury lotniskowej, a co za tym idzie – także opłaty lotniskowe, istotnie wpływają na relacje między przewoźnikami lotniczymi oraz między przewoźnikami a pasażerami, kształtując siatkę połączeń i jakość świadczonych usług. Aby zapobiec nadużyciom w tym obszarze, system opłat podlega podstawowym zasadom ustalonym na poziomie międzynarodowym, a także szczegółowym regulacjom krajowym, i w wypadku portów lotniczych Unii Europejskiej – również unijnym.

Jednym z istotnych elementów prawnej regulacji opłat lotniskowych jest rola zarządzających portów lotniczych i ich wpływ na warunki funkcjonowania lotnisk. W niniejszym artykule to zagadnienie zostało omówione w kontekście prawa UE, zmierzając do oceny, w jakim stopniu obecny model regulacji opłat lotniskowych, ukształtowany głównie przez dyrektywę 2009/12/WE¹, realizuje cele przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. Tym samym postawiona hipoteza badawcza brzmi: obecny model regulacji opłat lotniskowych skutecznie realizuje wyżej wskazane cele. Analiza obejmuje zarówno dyrektywę, jak i wybrane przepisy krajowe Polski i Niemiec, a także postulaty zmian zgłaszane przez Komisję Europejską oraz interesariuszy rynku – w tym przewoźników, zarządzających lotnisk i władze publiczne. Rozważania zamyka przegląd dostępnego orzecznictwa unijnego i krajowego dotyczącego opłat lotniskowych, stanowiący punkt wyjścia do końcowej oceny efektywności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz propozycji ich możliwej reformy.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych, (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 11–16); dalej: dyrektywa.

PODSTAWA PRAWNA

Regulacja prawna opłat lotniskowych ma na celu zapewnienie przejrzystości, niedyskryminacyjnego dostępu do usług lotniskowych oraz równowagi między interesami zarządzających lotniskami a ich użytkownikami. Aby lepiej przedstawić, w jaki sposób zostały uregulowane przepisy w tym zakresie, należy odwołać się zarówno do aktów prawnych na poziomie międzynarodowym, Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym, które będą przedmiotem rozważań w tym rozdziale.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Na poziomie międzynarodowym kwestię opłat lotniskowych reguluje się w art. 15 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.², zgodnie z którą „[k]ażdy port lotniczy w Umawiającym się Państwie otwarty do użytku publicznego dla krajowych statków powietrznych będzie również, (...) otwarty na jednakowych warunkach dla statków powietrznych wszystkich innych Umawiających się Państw”. W związku z tym opłaty związane z użytkowaniem lotniska przez samoloty innego Umawiającego się Państwa nie mogą przewyższać wysokości opłat uiszczanych przez krajowe samoloty używane do podobnej służby³ – zasada ta dotyczy zarówno regularnej, jak i nieregularnej żeglugi powietrznej. Ponadto opłaty te muszą zostać ogłoszone i podane do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization, ICAO), utworzonej na mocy art. 43 konwencji chicagowskiej.

W czasie swojego 78-letniego istnienia ICAO wielokrotnie podejmowało temat opłat lotniskowych⁴ – także podczas obrad Zgromadzenia oraz w rezolucjach Rady, wyjaśniając m.in. różnicę między opłatą a podatkiem:

opłata lotniskowa jest obciążeniem, które jest wprowadzone i stosowane specjalnie po to, aby odzyskać koszty zapewnienia lotnictwu cywilnemu obiektów i urządzeń oraz usług, natomiast podatek jest obciążeniem zwiększającym dochody rządów krajowych lub lokalnych, przy czym dochody te na ogół nie są przeznaczone na cele lotnictwa cywilnego ani w całości, ani w zależności od poszczególnych kosztów⁵.

W bezpośrednim nawiązaniu do art. 15 konwencji chicagowskiej ICAO opublikowało również obszernie wytyczne dotyczące opłat lotniskowych, tzw. Dokument 9082⁶. Obejmują one także opłaty za zapewnianie służb żeglugi powietrznej, odrębne

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r., nr 35, poz. 212 z późn. zm.); dalej: konwencja chicagowska.

³ W.R. Grove Jr, *International Law – Chicago Convention Interpreted – Discriminatory Airport Charges to Foreign Airlines*, „University of Miami Law Review” 1963, nr 18, s. 483.

⁴ Zob. T.M. Markiewicz, *Airport Charges as an Instrument of Competition Between Airports in the European Union: Legislative Aspects*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 2019, nr 2 (115), s. 6–11.

⁵ Dyrektywa, preambuła, motywy 9–10.

⁶ ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, ICAO Doc. 9082 (9. wyd.) 2012.

od tematyki niniejszego artykułu. Choć wytyczne te same w sobie nie posiadają mocy wiążącej, uzyskały jednak status praktyk ogólnie przyjętych w Umawiających się Państwach⁷. Wytyczne opierają system opłat lotniskowych na następujących podstawowych zasadach:

- niedyskryminacji, m.in. między krajowymi i zagranicznymi użytkownikami oraz użytkownikami z różnych państw;
- powiązaniu kosztów z wysokością opłat,
- przejrzystości, oraz
- konsultacji z użytkownikami.

Wszystkie te zasady znajdują swoje odzwierciedlenie w porządku prawnym przyjętym przez Unię Europejską⁸.

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z 2009 r. reguluje kwestię opłat lotniskowych. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do zapewnienia obowiązkowej procedury konsultacji między zarządzającym portu lotniczego a jego użytkownikami, m.in. celem dyskusji nad wysokością opłat lotniskowych, oraz zagwarantowania zasady niedyskryminacji użytkowników portów lotniczych w ustalaniu opłat lotniskowych. Należy również wskazać, iż w dyrektywie zdefiniowano, czym jest opłata lotniskowa; to „należność pobierana na rzecz zarządzającego portem lotniczym, uiszczana przez użytkowników portu lotniczego za korzystanie z obiektów i urządzeń (...)” (art. 2).

Istotną kwestią jest, iż zakres zastosowania dyrektywy jest ograniczony do wszystkich portów lotniczych położonych na terytorium, na którym stosuje się Traktat, otwartych dla ruchu handlowego i obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów, oraz do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim. Tym samym dyrektywa nie będzie odnosiła się do portów lotniczych, które obsługują poniżej 5 milionów pasażerów.

Obok zapewnienia niedyskryminacji i równego traktowania linii lotniczych przy ustalaniu opłat lotniskowych, do głównych celów dyrektywy należą również: zagwarantowanie przejrzystości (art. 7), możliwość zróżnicowania opłat (art. 10), konsultacja systemu opłat (art. 6) oraz nadzór sprawowany przez niezależny organ (art. 11), co ma na celu promowanie konkurencji i uczciwego dostępu do infrastruktury lotniskowej. Warto podkreślić, że to państwa członkowskie, zgodnie z wolą unijnego prawodawcy, są odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnego organu nadzorującego, który ma czuwać nad prawidłowym stosowaniem przepisów dyrektywy. W związku z tym na poziomie unijnym nie istnieje obecnie jeden wspólny organ nadzorczy.

⁷ ICAO, *ICAO's Policies on User Charges & Taxation*, <https://www.icao.int/sustainability/pages/eap-im-policies.aspx> (dostęp: 29.05.2025).

⁸ G. Schiller, *Neue gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zur Festsetzung von Flughafenentgelten. Die Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte*. „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2009, nr 68, s. 356.

WYBRANE PRAWO KRAJOWE

W tej części dokonano analizy regulacji opłat lotniskowych w systemach prawnych Polski i Niemiec, ze względu na ich pozornie różne podejście do implementacji przepisów unijnych, wynikające z różnic administracyjnych. Polska, jako kraj Europy Środkowo-Wschodniej o charakterze unitarnym, oraz Niemcy, państwo federalne, będące jednym z głównych węzłów transportu lotniczego w Europie, oferują interesujący materiał porównawczy. Wybór ten pozwala lepiej zrozumieć, w jaki sposób różne modele administracyjne i gospodarcze wpływają na zakres autonomii zarządzających lotniskami oraz na stosowanie zasad przejrzystości i niedyskryminacji wynikających z prawa Unii Europejskiej.

Polska

Na poziomie krajowym jednym z aktów prawnych, który reguluje kwestię opłat lotniskowych, jest Ustawa Prawo lotnicze (pr. lot.)⁹. W art. 75 podkreślono, iż „[z]arządzający lotniskiem może pobierać opłaty za korzystanie z obiektów, urządzeń lub usług udostępnianych wyłącznie przez tego zarządzającego lotniskiem, związanych ze startem, lądowaniem, oświetleniem, parkowaniem statków powietrznych lub obsługą ładunków (towarów i poczty) lub pasażerów (opłaty lotniskowe)”. Istotnym aspektem jest to, iż zarządzający lotniskiem może wyodrębnić także opłatę hałasową.

Kolejnym dokumentem, który określa opłaty lotniskowe, jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r.¹⁰ Prawodawca w przedmiotowym akcie prawnym wskazuje, jakie są warunki, sposób i tryb przeprowadzenia konsultacji. Ustala również wymagania odnośnie do taryf opłat lotniskowych oraz sposobu ich zatwierdzania i publikacji. Analizując przepisy prawne, można zauważyć, iż prawodawca dokładnie precyzuje, kto może ustalać taryfy opłat lotniskowych. Jak zostało określone, jest nim „zarządzający lotniskiem użytku publicznego” (§ 2). Tym samym katalog podmiotów został ograniczony do zarządzających lotniskami, „które są otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości” (art. 54 pr. lot.).

W konsekwencji poza katalogiem są „lotniska użytku wyłącznego” – jak zaznacza K. Marut, są one lotniskami prywatnymi¹¹. Istotnym aspektem, który odróżnia je od lotnisk użytku publicznego, jest fakt, iż nie można na nich wykonywać lotów handlowych. Jednakże od tej zasady istnieją też wyjątki, bowiem zarządzający lotniskiem użytku wyłącznego na podstawie art. 54 ust. 7 pr. lot. może wystąpić z wnioskiem o uzyskanie zgody na czasowe otwarcie lotniska do użytku publicznego. Przedmiotową decyzję wydaje Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W treści wyżej wspomnianego rozporządzenia z 2014 r. wyszczególniono, jakie opłaty lotniskowe mogą zostać ustalone. Do katalogu opłat zakwalifikowano m.in. opłaty startowe i za lądowanie (§ 2 i 7), postojowe za udostępnienie i utrzymanie miejsc postojowych (§ 2 i 8), pasażerskie – związane z infrastrukturą dworców

⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2110 z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. poz. 1074).

¹¹ K. Marut, w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, art. 54.

pasażerskich (§ 2 i 9) oraz towarowe – pobierane za korzystanie z budynków dworców towarowych i ich urządzeń (§ 2 i 10). Dodatkowo mogą być ustalane opłaty takie jak: hałasowa (§ 2 i 11), za zapewnienie ochrony i kontroli bezpieczeństwa pasażerów, ich bagażu oraz ładunków, a także za ochronę statku powietrznego na płycie postojowej. Opłata hałasowa, zgodnie z art. 75 ust. 4 Prawa lotniczego, może być wprowadzona w wypadku problemów związanych z nadmiernym hałasem. Na podstawie art. 75 ust. 4a tej ustawy zarządzający lotniskiem może także ustalić opłatę środowiskową, jeżeli występują problemy dotyczące ochrony powierzchni ograniczających przeszkody lub funkcjonowania wzrokowych pomocy nawigacyjnych przez drzewa lub krzewy.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest sposób ustalania opłat lotniskowych. Zgodnie z rozporządzeniem z 2014 r. zarządzający lotniskiem użytku publicznego musi kierować się zasadą przejrzystości, umożliwiając użytkownikom statków powietrznych lub innym podmiotom eksploatującym statki powietrzne sprawdzenie poprawności naliczonych opłat. Obowiązek ten pozostaje w zgodzie z zasadą niedyskryminacji. Ważne jest również zapewnienie stabilności opłat w danym sezonie rozkładowym, z wyjątkiem przypadków uzasadnionych. Przy ustalaniu opłat – zarówno podstawowych (§ 2 ust. 1: startowych, postojowych, pasażerskich i towarowych), jak i dodatkowych (§ 2 ust. 4) – należy także uwzględnić komercyjny charakter działalności zarządzającego lotniskiem. Ponadto wysokość opłat powinna odzwierciedlać rzeczywiste koszty usług oraz udostępniania i utrzymania infrastruktury niezbędnej do obsługi operacji lotniczych, pasażerów i ładunków, z zachowaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i jakości, przy wyłączeniu kosztów pokrywanych z innych źródeł.

W tym kontekście należy zadać dwa pytania: czy zarządzający lotniskiem użytku publicznego ma prawo samodzielnie określać wysokość opłat lotniskowych oraz czy może różnicować ich wysokość względem poszczególnych podmiotów? Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy odwołać się do § 6, zgodnie z którym zarządzający lotniskiem uwzględnia poniesione przez siebie koszty świadczenia usług. Mogą one obejmować m.in. bezpośrednie koszty operacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją lotniska, koszty pośrednie, w tym administracyjne, koszty infrastruktury (np. amortyzację oraz środki trwałe w budowie), a także koszty finansowe kapitału obcego. Dodatkowo dopuszcza się uwzględnienie kosztu kapitału własnego. Odpowiadając na drugie pytanie, należy sięgnąć do § 4 i 5, które przewidują możliwość udzielania zniżek oraz modulowania wysokości opłat lotniskowych na podstawie interesu publicznego lub społecznego. Przykładem wskazanym przez prawodawcę jest ochrona środowiska.

Istotną kwestią jest to, że konsultacje dotyczące opłat lotniskowych muszą być przeprowadzone w określonym terminie przed przedstawieniem taryfy do wiadomości lub zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (§ 14). Tryb ten zależy od wielkości ruchu pasażerskiego w danym porcie lotniczym: w wypadku lotnisk obsługujących rocznie ponad 5 mln pasażerów, taryfa wymaga zatwierdzenia, natomiast przy mniejszym ruchu – jedynie przedstawienia do wiadomości. Przykładami portów z pierwszej grupy są Kraków-Balice (11 071 897 pasażerów w 2024 r.) oraz Gdańsk im. Lecha Wałęsy (6 698 533 pasażerów). Do drugiej grupy

należą m.in. Wrocław-Strachowice (4 467 264 pasażerów) oraz Poznań-Ławica (3 597 147 pasażerów)¹². Prawodawca przewidział, że konsultacje odbywają się w formie pisemnej, jednak zarządzający lotniskiem użytku publicznego może odstąpić od tej zasady i zorganizować spotkanie z zainteresowanymi podmiotami. Taryfy opłat lotniskowych zatwierdza Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, wydając w tym zakresie decyzję administracyjną.

Niemcy

W wyniku transpozycji dyrektywy, opłaty lotniskowe uregulowane zostały w prawie niemieckim w § 19b ustawy o transporcie lotniczym (niem. Luftverkehrsgesetz, LuftVG)¹³. W przeciwieństwie do dyrektywy 2009/12/WE, niemiecka regulacja obejmuje nie tylko porty lotnicze obsługujące rocznie ponad 5 milionów pasażerów, lecz wszystkie komercyjne porty lotnicze i lądowiska. W wypadku dużych portów (powyżej 5 mln pasażerów) przewidziano bardziej rozbudowaną procedurę konsultacyjną¹⁴ – omówioną poniżej.

Zgodnie z § 19b ust. 1 zarządzający portem lotniczym zobowiązany jest do opracowania *Entgeltordnung* – regulaminu opłat, określającego wysokość opłat za korzystanie z infrastruktury związanej z ruchem statków powietrznych (starty, lądowania, postój) oraz odprawą pasażerów i ładunków. Regulamin ten musi zostać zatwierdzony przez właściwy organ nadzorujący. Przepis nie precyzuje jednak, kto pełni funkcję tego organu – w praktyce są to krajowe organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad lotnictwem cywilnym w danym kraju związkowym¹⁵. Opłaty muszą być ustalane z wyprzedzeniem, w sposób kosztowo uzasadniony, obiektywny, przejrzysty i niedyskryminujący. Dopuszczalne jest różnicowanie opłat na podstawie interesu publicznego, zwłaszcza ze względu na hałas i emisję zanieczyszczeń.

Dla portów lotniczych przekraczających próg 5 milionów pasażerów rocznie procedura ustalania opłat jest bardziej sformalizowana. Zgodnie z ust. 3 zarządzający ma obowiązek przekazać użytkownikom projektu regulaminu opłat najpóźniej na sześć miesięcy przed jego planowanym wejściem w życie¹⁶. Uwagi użytkowników muszą zostać uwzględnione przy składaniu wniosku o zatwierdzenie, który powinien zostać złożony co najmniej pięć miesięcy przed planowaną datą wejścia w życie¹⁷. Organ zatwierdzający sprawdza m.in., czy opłaty pozostają w odpowied-

¹² Statystyki dostępne na stronie ULC – ULC, *Podsumowanie wyników rynku lotniczego w 2024 roku*, <https://ulc.gov.pl/aktualnosci/podsumowanie-wynikow-rynk-u-lotniczego-w-2024-roku> (dostęp: 29.05.2025).

¹³ Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 327) geändert worden ist.

¹⁴ L. Giesberts, *Neuregelung von Flughafenentgelten nach § 19b LuftVG. Zur Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG in das deutsche Recht*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2012, nr 61, s. 187.

¹⁵ Zob. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, *Flughafenentgelte: Jahresbericht zur Genehmigung der Entgeltordnung 2017 des Flughafens Frankfurt*, <https://wirtschaft.hessen.de/Jahresbericht-zur-Genehmigung-der-Entgeltordnung-2017-des-Flughafens-Frankfurt> (dostęp: 29.05.2025).

¹⁶ § 19b LuftVG, ust. 3, pkt 1.

¹⁷ Ibidem, pkt 2.

niej proporcji do przewidywanych kosztów i czy w działalności zarządzającego widoczna jest orientacja na efektywność¹⁸. Dodatkowo zarządzający zobowiązany jest do ujawnienia użytkownikom wielu informacji, takich jak struktura kosztów, metody kalkulacji, planowane inwestycje i prognozy ruchu¹⁹.

Niezależnie od zatwierdzenia opłat, według ust. 3 pkt 5 zarządzający musi przeprowadzać co najmniej raz w roku konsultacje z użytkownikami lotniska, zapowiadając je z miesięcznym wyprzedzeniem. W konsultacjach mogą uczestniczyć także organizacje branżowe. Christian Koenig oraz Franziska Schramm zwracają jednak uwagę, że efektywność tych konsultacji może być ograniczona przez asymetrię siły negocjacyjnej – dominacja jednego przewoźnika może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla mniejszych linii. Dlatego, ich zdaniem, warto rozważyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów ochronnych²⁰.

Podsumowując, § 19b LuftVG w dużej mierze realizuje podstawowe cele regulacyjne unijnej dyrektywy – zapewnienie przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności i powiązania opłat z rzeczywistymi kosztami, lecz w praktyce nadal dominuje jednostronne ustalanie opłat przez zarządzających lotnisk, zatwierdzane przez organ nadzorczy, bez realnego wzmocnienia pozycji negocjacyjnej linii lotniczych²¹. Orzecznictwo krajowe oraz TSUE dotyczące tego przepisu, omówione poniżej, koncentruje się właśnie na tym problemie.

OPLATY LOTNISKOWE W WYBRANYCH PORTACH LOTNICZYCH

Jak już wskazano, można wyróżnić różne rodzaje opłat lotniskowych, m.in.: opłatę za lądowanie, opłatę pasażerską oraz opłatę postojową. Nie ulega wątpliwości, iż typów opłat może być więcej, w zależności od sytuacji i otoczenia danego portu lotniczego. W konsekwencji mogą się pojawić dodatkowe opłaty, np. w związku z czynnikami środowiskowymi²² (m.in. opłata hałasowa czy środowiskowa).

W celu ukazania praktycznego wymiaru omawianych regulacji autorki opracowały zestawienie opłat lotniskowych obowiązujących w wybranych portach lotniczych w Polsce i Niemczech na rok 2025. Tabela 1 zawiera dane dla lotnisk: Kraków-Balice (KRK), Gdańsk-Rębiechowo (GDN), Hamburg (HAM) oraz Lipsk/Halle (LEJ). Wszystkie opłaty przedstawiono w złotych polskich (PLN), przy czym przeliczenia z euro (EUR) dokonano według kursu z dnia 18 maja 2025 r. Uwzględniając fakt, że opłaty zależą często od maksymalnej masy startowej statku powietrznego (MTOW), wartości w tabeli zostały dobrane z myślą o samolocie typu Boeing 737-800 o MTOW wynoszącej 70 530 kg.

¹⁸ Ibidem, pkt 3.

¹⁹ Ibidem, pkt 6.

²⁰ Ch. Koenig, F. Schramm, *Die Regulierung von Flughafenentgelten*, „Netzwirtschaften und Recht” 2014, nr 11, s. 239.

²¹ Ibidem.

²² E. Marciszewska, A. Hoszman, *Zróżnicowanie polityki opłat za korzystanie z infrastruktury portów lotniczych*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 5225.

Tabela 1. Opłaty lotniskowe w wybranych portach lotniczych w Polsce i Niemczech

Lot-nisko	Opłata za lądowanie statku powietrznego	Opłata za postój statku powietrznego	Opłata za odlatującego pasażera (nie w tranzycie)	Opłata za zapewnienie ochrony i kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu
KRK^a	32,00 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	12,20 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju	45,00 PLN za każdego pasażera odlatującego	11,68 PLN za każdego pasażera odlatującego
GDN^b	MTOW > 2t – 25,00 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	4,50 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju. Opłaty nie pobiera się za postój trwający do 120 minut	48,00 PLN za każdego pasażera odlatującego	8,00 PLN za każdego pasażera odlatującego
HAM^c	14,22 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW (samolot turbo-odrzutowy)	MTOW > 7t – 0,51 PLN za każdą tonę MTOW oraz za każde 15 minut postoju. Minimalna opłata wynosi 19,51 PLN. Opłata nie jest pobierana za okres od godz. 23:00 do 4:59	Loty krajowe – 43,76 PLN za każdego pasażera odlatującego	5,85 PLN za każdego pasażera odlatującego
			Lot do innego państwa członkowskiego UE, Islandii, Norwegii, Szwajcarii lub Wielkiej Brytanii – 43,76 PLN za każdego pasażera odlatującego	
			Lot poza UE – 51,92 PLN za każdego pasażera odlatującego	

Tabela 1. (cd.)

Lot-nisko	Opłata za lądowanie statku powietrznego	Opłata za postój statku powietrznego	Opłata za odlatującego pasażera (nie w tranzycie)	Opłata za zapewnienie ochrony i kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu
LEJ ^d	21,86 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	13,41 za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju. Minimalna opłata postojowa za każde 24 godziny to 31,42 PLN. Nie pobiera się opłaty za postój krótszy niż 8 godzin	Lot do innego państwa członkowskiego UE, Islandii, Norwegii, Szwajcarii – 60,75 PLN	10,33 PLN za każdego pasażera odlatującego
			Lot poza UE – 74,80 PLN za każdego pasażera odlatującego	

^a Kraków Airport, *Taryfa Opłat Lotniskowych*, <https://krakowairport.pl/storage/2024-12/2025-krk-pl-taryfawnioski-1733920829NOkQL.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

^b Ogłoszenie Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie taryfy opłat lotniskowych w Porcie Lotniczym Gdańsk Sp. z o.o. (Dz. Urz. ULK z 2009 r., 2.49).

^c Hamburg Airport, *Airport Charges*, <https://www.hamburg-airport.de/resource/blob/b/79030/311ddbec4ba75adf134f139d19fcce00/airport-charges-april-2024-data.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

^d Leipzig-Halle Airport, *Regulation on Fees Aviation*, https://www.mdf-ag.com/media/user_upload/Leipzig_Halle/PDF/LEJ_RoF_Aviation_2024-12-01_rev05-24.pdf (dostęp: 29.05.2025).

Źródło: opracowanie własne.

PRACE KOMISJI EUROPEJSKIEJ NAD ZMIANAMI
DYREKTYWY 2009/12/WE W SPRAWIE OPŁAT LOTNISKOWYCH

Na przestrzeni lat pojawiły się opinie, że przepisy obowiązującej dyrektywy nie są już w pełni adekwatne – szczególnie w kontekście nowych modeli biznesowych w lotnictwie, rosnącej konkurencji na rynku oraz rosnących wymagań związanych ze zrównoważonym rozwojem. W ramach tzw. oceny adekwatności (ang. *fitness check*) dyrektywy z 2024 r. Komisja Europejska (KE) przeprowadziła ewaluację funkcjonowania dotychczasowych regulacji, z której wynika, że mimo osiągnięcia części celów, obecne przepisy wymagają modyfikacji.

Jednym z elementów oceny było zaproszenie interesariuszy rynku lotniczego UE do zgłaszania uwag. Swoje stanowiska w sprawie potrzeby zmian do dyrektywy przedstawiły m.in. linie lotnicze, organizacje je reprezentujące, porty lotnicze oraz władze krajowe. W tej części artykułu zostanie przedstawione podsumowanie tych stanowisk; zakończą je rekomendacje przyjęte w ostatnich latach przez nieformalną grupę ekspercką, tzw. Thessaloniki Forum, powołaną do wsparcia KE w implementacji dyrektywy.

STANOWISKO LINII LOTNICZYCH I ORGANIZACJI REPREZENTUJĄCYCH LINII LOTNICZYCH

W odpowiedziach udzielonych przez linie lotnicze oraz organizacje je reprezentujące – w ramach zaproszenia do oceny adekwatności unijnych przepisów dotyczących opłat lotniskowych – można wyróżnić kilka wyraźnych tendencji.

Po pierwsze, zarówno przewoźnicy niskokosztowi (np. Ryanair i easyJet), jak i tzw. tradycyjni przewoźnicy (m.in. Air France / KLM)²³, wskazywali pozytywny wpływ stosowania systemu finansowania z jednego źródła (ang. *single till*) przy ustalaniu wysokości opłat lotniskowych. Zgodnie z ich stanowiskiem system ten sprzyja większej przejrzystości oraz ogranicza ryzyko nadużywania pozycji dominującej przez porty lotnicze o znaczącej pozycji rynkowej²⁴. System *single till* zakłada, że całość działalności lotniska – świadczenie usług zarówno aeronautycznych, jak i komercyjnych – uwzględniana jest w procesie ustalania opłat²⁵, w przeciwieństwie do systemu dwóch źródeł (ang. *dual till*), w którym działalność aeronautyczna traktowana jest oddzielnie, co może prowadzić do zawyżania opłat²⁶. Stanowisko to poparło również Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (ang. International Air Transport Association, IATA)²⁷.

Po drugie, przewoźnicy obu typów, a także organizacje branżowe, takie jak Airlines for America (A4A)²⁸ oraz IATA, wyraziły potrzebę wzmocnienia pozycji

²³ KE, *Feedback from: Air France-KLM*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469518_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁴ KE, *Feedback from: Ryanair Holdings*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469550_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁵ A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, w: *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, red. F. Czernicki, T. Skoczny, Warszawa 2010, s. 71.

²⁶ York Aviation, *The Cost and Profitability of European Airports. How Effective is Regulation under the Airport Charges. Directive? Final Report*, sierpień 2017, <https://a4e.eu/wp-content/uploads/a4e-study-york-aviation-the-cost-and-profitability-of-european-airports-2017-08-04.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

²⁷ KE, *Feedback from: International Air Transport Association (IATA)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469540_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁸ KE, *Feedback from: Airlines for America*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469564_en (dostęp: 29.05.2025).

niezależnych organów nadzorczych (art. 11 dyrektywy). easyJet w swoich uwagach zwrócił uwagę na niespójną implementację przepisów dotyczących tych organów, w szczególności w zakresie ich autorytetu, zasobów oraz niezależności w niektórych jurysdykcjach²⁹.

Po trzecie, zgłoszono również zastrzeżenia dotyczące braku przejrzystości w procesie ustalania opłat, co powiązano z nieefektywnym systemem konsultacji pomiędzy lotniskami a ich użytkownikami. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 6 ust. 2 dyrektywy lotniska nie są zobowiązane do prowadzenia konsultacji, jeżeli wysokość opłat nie ulega zmianie. Taki zapis uniemożliwia użytkownikom wpływ na opłaty w sytuacji zmian natężenia ruchu lub efektywności świadczonych usług³⁰. Problem ten potęgowany jest przez brak precyzyjnych wymogów dotyczących transparentności w samej dyrektywie.

Wreszcie, niemal wszystkie linie lotnicze oraz organizacje branżowe, które odpowiedziały na zaproszenie do zgłaszania uwag, opowiedziały się za wprowadzeniem regulacji opłat lotniskowych na poziomie unijnym w formie rozporządzenia. Rozwiązanie to miałoby na celu wyeliminowanie problemu niespójnej implementacji przepisów, wynikającej z obecnej formy dyrektywy, i konieczności jej transpozycji do prawa krajowego.

STANOWISKO LOTNISK

W swoim stanowisku³¹ Airports Council International Europe (ACI Europe) – organizacja zrzeszająca europejskie lotniska – wskazała rozbieżność między interesem lotnisk a linii lotniczych. W przeciwieństwie do linii lotniczych, ACI Europe stoi na stanowisku, że dyrektywa spełnia swoje funkcje oraz zapewnia elastyczność w różnych sytuacjach, np. pandemii COVID-19. Przepisy regulują także modulację opłat środowiskowych, co jest istotne w kontekście aktualnych wyzwań w sektorze lotniczym, m.in. realizacji „Fit for 55” i Europejskiego Zielonego Ładu, które wymagają znacznych inwestycji lotniskowych. Ponadto dyrektywa zapewnia właściwą równowagę między konsultacjami z użytkownikami a informacjami o nowej infrastrukturze. ACI Europe podkreśla również, że niższe opłaty lotniskowe nie przekładają się na obniżkę cen biletów, natomiast brak inwestycji w zwiększenie przepustowości portów może skutkować ich wzrostem.

Istotnym zagadnieniem jest również to, że sytuacja finansowa portów lotniczych i ich działalność komercyjna stoją na dalszym planie względem interesów i kosztów linii lotniczych. Opłaty lotniskowe, zdaniem ACI Europe, stanowią ważną część

²⁹ KE, *Feedback from: easyJet Airline*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469509_en (dostęp: 29.05.2025).

³⁰ KE, *Feedback from: European Regions Airline Association (ERA)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469536_en (dostęp: 29.05.2025).

³¹ KE, *Feedback from: ACI EUROPE*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3468805_en/ (dostęp: 29.05.2025).

przychodów portów, pozwalającą pokryć koszty eksploatacji oraz finansować długoterminowe inwestycje niezbędne do zaspokojenia przyszłego popytu i poprawy jakości usług.

STANOWISKO WŁADZ KRAJOWYCH

W sprawie oceny adekwatności przepisów unijnych wypowiedziały się pojedyncze władze krajowe, m.in. władze francuskie oraz władze niemieckich krajów związkowych – Bawarii i Hesji.

Choć wszystkie trzy podmioty wyraziły aprobatę dla dotychczasowych regulacji i uznały, że obecne przepisy w wystarczającym stopniu odpowiadają na potrzeby związane z regulacją opłat lotniskowych, władze francuskie jednocześnie zadeklarowały otwartość na ewentualne zmiany mające na celu poprawę harmonizacji rynku europejskiego, w szczególności w kwestiach związanych z autorytetem organów nadzorczych oraz transparentnością procesu ustalania opłat³². Z kolei kraje związkowe Bawaria i Hesja sprzeciwiły się rozszerzaniu obowiązujących wymagań oraz wprowadzeniu formy rozporządzenia, argumentując to znaczącymi różnicami między istniejącymi niemieckimi lotniskami w zakresie konkurencji oraz ich pozycji rynkowej³³.

THE THESSALONIKI FORUM OF AIRPORT CHARGES REGULATORS

Jak wspomniano, w 2014 r. założona została nieformalna grupa ekspercka, Thessaloniki Forum, z którą DG MOVE (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, KE) może konsultować się w sprawach dotyczących opłat lotniskowych³⁴. Do zadań Forum należy m.in. pomoc KE w zakresie wdrażania istniejących przepisów, programów i polityk Unii, a także w przygotowywaniu wniosków ustawodawczych i inicjatyw politycznych, czy koordynacja z Państwami Członkowskimi. Grupie przewodniczy reprezentant DG MOVE, a jej członkowie podzieleni są na kategorie C, D i E.

Do pierwszej kategorii należą pięciu obserwatorów, m.in. ACI Europe czy IATA, do drugiej – władze krajowe państw członkowskich, a do ostatniej inne podmioty – obecnie tylko szwajcarski Federalny Departament Środowiska, Transportu, Energii

³² KE, *Feedback from: Autorités françaises*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469547_en (dostęp: 29.05.2025).

³³ KE, *Feedback from: Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3466355_en (dostęp: 29.05.2025); KE, *Feedback from: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und ländlichen Raum*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3468668_en (dostęp: 29.05.2025).

³⁴ KE, *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities: Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators (E03084)*, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3084&fromMeetings=true&meetingId=46276> (dostęp: 29.05.2025).

i Komunikacji (DETEC) / Federalny Urząd Lotnictwa Cywilnego (FOCA)³⁵. Zgodnie z postanowieniami wewnętrznych zasadach działania Forum przyjmuje opinie, rekomendacje oraz raporty w drodze konsensusu (art. 5). Ponadto przewidziano możliwość tworzenia podgrup roboczych (art. 6). W 2023 r. dokument został rozszerzony o kwestie dotyczące udziału ekspertów (art. 7) oraz obserwatorów (art. 8).

Jedną z przyjętych przez grupę rekomendacji jest dokument *Concession Agreements and ISAs Supervisory Powers*³⁶, w którym wskazano, że w państwach członkowskich brakuje jednolitych regulacji dotyczących nadzoru lotniczego – ich kompetencje są zróżnicowane (pkt 2.7). Część z nich ma możliwość żądania dodatkowych informacji (pkt 2.8). W dokumencie zaproponowano również zmiany w zakresie przepisów dotyczących konsultacji w sprawie opłat lotniskowych z użytkownikami portów, a także rozszerzenie zadań nadzoru lotniczego, m.in. o monitorowanie przebiegu tych konsultacji (pkt 3.13).

Innym istotnym dokumentem jest *Airport Charges in Times of Crisis*³⁷, w którym zwrócono uwagę, że obowiązująca dyrektywa nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących sytuacji kryzysowych, takich jak pandemia COVID-19. Podkreślono brak definicji pojęć takich jak „kryzys” czy „wyjątkowe okoliczności”, co może prowadzić do trudności interpretacyjnych. Zwrócono również uwagę na brak przepisów dotyczących sytuacji, w których porty lotnicze, wcześniej przekraczające próg 5 milionów pasażerów rocznie, przestają spełniać ten warunek. Forum zarekomendowało uregulowanie tej kwestii.

ORZECZNICTWO MIĘDZYNARODOWE I KRAJOWE

Przed dokonaniem analizy skuteczności dyrektywy 2009/12/WE w kontekście realizacji jej celów (takich jak zapewnienie przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury lotniskowej), warto omówić dostępne orzecznictwo międzynarodowe i krajowe dotyczące opłat lotniskowych. W nawiązaniu do wcześniejszej analizy podstaw prawnych, w tej części przedstawiono wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz sądów krajowych w Polsce i Niemczech. Na dzień publikacji artykułu znane są jedynie cztery rozstrzygnięcia z perspektywy stosowania przepisów w praktyce, co wskazuje ograniczony dorobek orzeczniczy w tym zakresie.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Thessaloniki Forum, *Concession Agreements and ISAs Supervisory Powers*, 27 stycznia 2022, https://www.iaa.ie/docs/default-source/1c-economic-regulation/concession-agreements-and-isas-supervisory-powers.pdf?sfvrsn=627a10f3_1 (dostęp: 29.05.2025).

³⁷ Thessaloniki Forum, *Airport Charges in Times of Crisis*, 27 stycznia 2022, https://www.iaa.ie/docs/default-source/1c-economic-regulation/airport-charges-in-times-of-crisis.pdf?sfvrsn=7b7a10f3_1 (dostęp: 29.05.2025).

WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
Z DNIA 21 LISTOPADA 2019

W kwestiach związanych z opłatami lotniskowymi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wypowiedział się dotychczas tylko raz, tj. w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-379/18 między Deutsche Lufthansa AG oraz krajem związkowym Berlin³⁸. W listopadzie 2014 r. Deutsche Lufthansa zakwestionowała decyzję kraju związkowego Berlin z dnia 13 października 2014 r. o zatwierdzeniu nowego systemu opłat lotniskowych dla lotniska Berlin-Tegel (TXL), opracowanego przez zarządcę lotniska, Berliner Flughafen GmbH, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r., żądając jego uchylecia. Wyższy sąd administracyjny dla Berlina-Brandenburgii (niem. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg) uznał skargę za niedopuszczalną w powodu braku legitymacji procesowej przewidzianej w § 42 ust. 2 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego (niem. Verwaltungsgerichtsordnung)³⁹.

Według sądu zatwierdzenie opłat nie miało skutków prawnych względem osób trzecich, gdyż § 19b LuftVG „nie ma skutku ochronnego wobec osób trzecich, na który [przewoźnik mógłby] się powołać jako użytkownik portu lotniczego”⁴⁰ i dotyczy jedynie „relacji między niezależnym organem nadzorującym a zarządzającym portem lotniczym”⁴¹. Ponadto opłaty podlegały dotychczas kontroli sądów cywilnych na zasadzie słuszności (*ex æquo et bono*), zgodnie z § 315 niemieckiego kodeksu cywilnego (niem. Bürgerliches Gesetzbuch, BGB), co uznano za wystarczające w świetle wymogów konstytucyjnych.

Lufthansa zakwestionowała orzeczenie do sądu odsyłającego, utrzymując, iż posiada ona legitymację procesową ze względu na fakt, iż decyzja Berliner Flughafen naruszyła jej prawa jako użytkownika lotniska. Sąd odsyłający zauważył, że przewoźnik miałby „legitymację procesową do żądania uchylecia odnosnego aktu na podstawie prawa niemieckiego, gdyby sporne zatwierdzenie wywierało skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych”⁴², co dawałoby stronom możliwość powołania się na naruszenie swobody umów, wynikającej z art. 2 ust. 1 Konstytucji Niemiec (niem. Grundgesetz), a droga cywilna ustąpiłaby miejsca drodze administracyjnej⁴³. Zwrócono również uwagę na fakt, iż § 19b LuftVG milczy na temat przypisania wymogowi zatwierdzenia skutku w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych, co zdaniem sądu nie może być przypadkowe, gdyż wcześniejsze ustawy, m.in. dot. usług pocztowych i telekomunikacji, zawierały taki mechanizm⁴⁴.

Sąd odsyłający uznał jednak, że niezależnie od prawa krajowego, dyrektywa 2009/12/WE może wymagać przyznania Lufthansie legitymacji procesowej – szczególnie w świetle jej art. 3 (zakaz dyskryminacji), art. 6 (wymogi przejrzystości

³⁸ Wyrok TS z 21.11.2019 r., C-379/18, Deutsche Lufthansa AG Przeciwnie Land Berlin, LEX nr 2741923.

³⁹ Ibidem, pkt 13–15.

⁴⁰ Ibidem, pkt 17.

⁴¹ Ibidem, pkt 16.

⁴² Ibidem, pkt 22.

⁴³ Ibidem, pkt 25.

⁴⁴ Ibidem, pkt 23–24.

i zatwierdzania opłat) oraz art. 11 (status „zainteresowanych stron”)⁴⁵. W związku z powyższym Federalny Sąd Administracyjny (niem. Bundesverwaltungsgericht) zawiesił postępowanie i zwrócił się do TSUE z dwoma pytaniami prejudycjalnymi, dotyczącymi wykładni art. 3, art. 6 ust. 3–5 oraz art. 11 ust. 1 i 7 dyrektywy, mianowicie:

- czy zgodne z dyrektywą jest prawo krajowe, które dopuszcza, by strony (zarządzający i użytkownik portu lotniczego) ustalały inne opłaty niż te zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący?;
- czy zgodna z dyrektywą jest taka wykładnia prawa krajowego, która wyklucza możliwość zaskarżenia zatwierdzenia opłat przez użytkownika portu, ograniczając go jedynie do drogi cywilnej opartej na zasadzie słuszności?

W odpowiedzi na pierwsze pytanie TSUE przyznał, iż:

w przypadku gdy przepis krajowy, taki jak § 19b ust. 1 i 3 LuftVG, przewiduje obowiązkową procedurę, zgodnie z którą system opłat lotniskowych jest zatwierdzany przez niezależny organ nadzorujący, system ten musi być obowiązkowo stosowany do wszystkich użytkowników bez możliwości ustalenia z konkretnym użytkownikiem portu lotniczego opłat innych niż te, które zostały wcześniej zatwierdzone –

co zresztą jest zgodne z wykładnią systemową dyrektywy⁴⁶.

Dopuszczenie odstępstw od zatwierdzonych opłat podważałoby bowiem autorytet niezależnego organu nadzorującego jako „gwaranta przestrzegania zasady niedyskryminacji”, a także zasady konsultacji, przejrzystości i niedyskryminacji użytkowników, stanowiące podstawę dyrektywy⁴⁷. Podsumowując, „modulacja opłat lotniskowych nie może być dokonywana w ramach poufnych negocjacji umownych między zarządzającym portem lotniczym a konkretnym użytkownikiem portu lotniczego”⁴⁸, więc takowy przepis krajowy nie będzie zgodny z dyrektywą.

W przypadku pytania drugiego TSUE zauważyło, iż choć to prawo krajowe decyduje w kwestiach związanych z ustaleniem legitymacji procesowej oraz interesu prawnego danej jednostki, w świetle art. 19 ust.1 akapit 2 TUE przepisy krajowe nie mogą naruszać prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz nie mogą „powodować w praktyce, że korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”⁴⁹, zgodnie z tzw. zasadą skuteczności⁵⁰.

Ponadto podniesiono, iż kontrola opłat oparta na zasadzie słuszności oraz decyzje wydawane na podstawie oceny *ex aequo et bono* są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji użytkowników, zwłaszcza że orzeczenia sądów krajowych miałyby skutek ograniczony do stron wniesionego sporu, a nie wszystkich użytkowników danego lotniska. W związku z tym:

⁴⁵ Ibidem, pkt 26, 28, 32.

⁴⁶ Ibidem, pkt 39–40.

⁴⁷ Ibidem, pkt 41–43.

⁴⁸ Ibidem, pkt 51.

⁴⁹ Ibidem, pkt 62.

⁵⁰ Zob. wyrok TS z 13.03.2007 r., C-432-05, Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd Przeciwno Justitiekanslern, EU:C:2007:163, pkt 39, 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

§ 315 ust. 3 BGB, na podstawie którego użytkownicy portu lotniczego nie mają możliwości uzyskania kontroli sądowej dokonywanej na podstawie obiektywnych elementów i mogącej zapewnić pełne przestrzeganie warunków ustanowionych w [dyrektywie], nie pozwala niemieckim sądom cywilnym na zapewnienie skutecznej ochrony sądowej tym użytkownikom⁵¹.

Podsumowując, taka wykładnia prawa krajowego jest sprzeczna z dyrektywą i nie gwarantuje skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w prawie UE. Wyrok TSUE w sprawie C-379/18 ma istotne znaczenie dla stosowania dyrektywy 2009/12/WE w państwach członkowskich. Trybunał jednoznacznie potwierdził, że krajowe przepisy umożliwiające zawieranie indywidualnych umów między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami, z pominięciem zatwierdzonych przez niezależny organ stawek, są niezgodne z dyrektywą. Ponadto TSUE podkreślił, że użytkownikom portów lotniczych musi przysługiwać realna i skuteczna możliwość zaskarżenia decyzji zatwierdzających system opłat lotniskowych.

ORZECZNICTWO SĄDU KRAJOWEGO – PRZYKŁAD POLSKI

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 7 lipca 2017 r. dotyczył odmowy zmiany postanowień taryfy opłat lotniskowych dla lotniska w Katowicach przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC)⁵². Sprawa była rozpatrywana po skardze spółki lotniczej, która zakwestionowała decyzję Prezesa ULC z dnia 14 lipca 2014 r.

W dniu 4 kwietnia 2014 r. do Prezesa ULC wpłynęło pismo od M., przekazujące do wiadomości taryfę opłat lotniskowych dla lotniska w Katowicach. Taryfa ta obejmowała zmianę postanowień pkt 7.1 i 7.2 oraz wprowadzenie nowego pktu 7.5. Spółka lotnicza złożyła wniosek o zmianę tych postanowień, co spotkało się z odmową Prezesa ULC. Po analizie stanu faktycznego NSA uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie oraz decyzję Prezesa ULC, uznając je za niezasadne.

Sąd uznał, że zróżnicowanie wysokości zniżek od jednakowych opłat w zależności od liczby wykonywanych operacji nie stanowi automatycznie dyskryminacji. Podkreślił, że brak jest podstaw normatywnych do przyjęcia apriorycznego założenia o dyskryminacyjnym charakterze takich zniżek. Zostało również wskazane, że dyskryminacyjny charakter powinien być badany indywidualnie, uwzględniając konkretny stan faktyczny sprawy oraz wpływ zniżek na ten stan.

W związku z powyższym NSA wskazał, że decyzje administracyjne dotyczące taryf opłat lotniskowych powinny opierać się na szczegółowej analizie, a nie na założeniach abstrakcyjnych. Organy powinny również w pierwszej kolejności

⁵¹ C-379/18, pkty 69–70.

⁵² Wyrok NSA z 7.07.2017 r., I OSK 2646/15, LEX nr 2345583.

badać, jak zmiany taryf wpływają na rzeczywistych i potencjalnych beneficjentów, a nie skupiać się wyłącznie na istniejących zniżkach, które nie zostały objęte zmianą i pozostały na dotychczasowym poziomie.

ORZECZNICTWO SĄDU KRAJOWEGO – PRZYKŁAD NIEMIEC

Podobnie jak w przypadku Polski, orzecznictwo sądów niemieckich w sprawach związanych z opłatami lotniskowymi jest bardzo ograniczone i w zasadzie sprowadza się do dwóch spraw, obu dotyczących berlińskich lotnisk. W opisaną wcześniej sprawie *Deutsche Lufthansa przeciwko Land Berlin*, po wydaniu wyroku przez TSUE, Federalny Sąd Administracyjny ponownie odniósł się do sporu w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 2020 r. (BVerwG 3 C 21.19)⁵³. Uznał on, że nie może rozstrzygnąć sprawy co do istoty powództwa, ponieważ wymagane ustalenia faktyczne nie zostały dokonane przez Wyższy Sąd Administracyjny. W konsekwencji zaskarżony wyrok został uchylony, a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania przez sąd niższej instancji, zgodnie z § 144 ust. 3 zdanie pierwsze pkt 2 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴. Na moment pisania niniejszego tekstu (maj 2025) jest to ostatnie rozstrzygnięcie w tej sprawie⁵⁵, a samo lotnisko TXL zostało definitywnie zamknięte 4 maja 2021 r.⁵⁶ ze względu na rozpoczęcie operacji na nowo wybudowanym lotnisku Berlin-Brandenburg (BER).

Drugą sprawą dotyczącą opłat lotniskowych, rozpatrywaną przed sądami niemieckimi, jest kwestia opłat na tym właśnie lotnisku. W wyrokach z dnia 28 lutego 2024 r. (OVG 6 A 6/22, OVG 6 A 7/22 oraz OVG 6 A 8/22)⁵⁷ Wyższy Sąd Administracyjny dla Berlina-Brandenburgii oddalił wnioski czterech linii lotniczych, które zakwestionowały opłaty obowiązujące od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. na BER. W odróżnieniu od dotychczasowej praktyki, polegającej na ustalaniu opłat w zależności od typu samolotu, nowy system opierał się na poziomie emisji hałasu, rejestrowanym szczegółowo przy każdym starcie i lądowaniu w kilku punktach pomiarowych. Taki model opłat miał na celu zachęcenie przewoźników do podejmowania działań ograniczających hałas.

Dwa z wniesionych wniosków zostały uznane za niedopuszczalne ze względu na to, że przewoźnicy nie prowadzili operacji z tegoż lotniska w okresie obowiązywania spornej taryfy. Pozostałe zostały oddalone jako bezzasadne. Sąd zaznaczył

⁵³ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z 3.06.2020 r., BVerwG 3 C 21.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:030620U3C21.19.0.

⁵⁴ Ibidem, pkt 13.

⁵⁵ Dejure.org, *Rechtsprechung: BVerwG, 03.06.2020 – 3 C 21.19 (3 C 20.16)*, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerwG&Datum=03.06.2020&Aktenzeichen=3%20C%2021.19> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁶ Flughafen Berlin Brandenburg, *Berlin Tegel Airport*, <https://corporate.berlin-airport.de/en/company-media/history/berlin-tegel-airport.html> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁷ Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 6/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A6.22.00; Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 7/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A7.22.00; Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 8/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A8.22.00.

jednak, że system opłat uwzględniający poziom emisji hałasu na BER opierał się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach oraz nie prowadził do dyskryminacji użytkowników lotniska, co może stanowić istotny precedens oraz zachętę do wdrażania podobnych mechanizmów na innych lotniskach⁵⁸.

WNIOSKI

Przeprowadzone badania pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie hipotezy badawczej, zgodnie z którą obecny model regulacji opłat lotniskowych skutecznie realizuje cele przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury.

Za potwierdzeniem tej hipotezy przemawia kilka istotnych wyników, stwierdzonych w toku badań. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż zarządzający na podstawie obowiązującego prawa unijnego i krajowego muszą przestrzegać zasad niedyskryminacji i przejrzystości. W konsekwencji są oni zobowiązani do przeprowadzania konsultacji z użytkownikami portów, ujawniania danych finansowych oraz uzasadniania przyjętej struktury opłat. Zasada przejrzystości pełni w tym kontekście funkcję mechanizmu kontrolnego, umożliwiającego przewoźnikom wpływ na proces kształtowania taryf oraz zapobieganie jednostronnym decyzjom zarządzających. Z kolei zasada niedyskryminacji odgrywa ważną rolę w zapewnieniu równego dostępu do infrastruktury lotniskowej oraz ochronie przed preferencyjnym traktowaniem wybranych użytkowników.

Poprzez dokonaną analizę w części czwartej można było wywnioskować, iż występują istotne różnice pomiędzy interesem zarządzających lotniskami użytku publicznego a przewoźnikami lotniczymi. Zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej zarządzający portami lotniczymi dysponują szerokimi kompetencjami w zakresie kształtowania taryf, jednak ich swoboda działania jest istotnie ograniczona przez przepisy dyrektywy oraz regulacje krajowe, chroniące pozycję linii lotniczych. Ponadto przeprowadzone badania regulacji obowiązujących w Polsce i Niemczech wskazują, że przepisy implementujące dyrektywę 2009/12/WE⁵⁹ odzwierciedlają systemy administracyjne w obu państwach (charakter unitarny a federalny) i w konsekwencji różnią się podejściem do organizacji systemu ustalania taryf.

W Polsce zasadniczą rolę odgrywa Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, podczas gdy w Niemczech część kompetencji w zakresie zatwierdzania opłat posiadają krajowe organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad lotnictwem cywilnym w danym kraju związkowym. Zróżnicowanie to przekłada się na różne modele prowadzenia konsultacji, tryb zatwierdzania taryf oraz stopień ingerencji państwa w działania zarządzających portów lotniczych. W obu krajach jednym z głównych wyzwań pozostaje znalezienie równowagi między zapewnieniem efektywności operacyjnej

⁵⁸ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, *Einzelereignisbezogene Lärmrentgelte am BER sind rechtmäßig* – 8/24, 29 lutego 2024 r., <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1422662.php> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 11–16); dalej: dyrektywa.

portów lotniczych a ochroną interesów użytkowników. Nadmierna autonomia może prowadzić do nadużyć, zwłaszcza w warunkach ograniczonej konkurencji, natomiast zbyt rygorystyczne regulacje mogą hamować inwestycje i rozwój infrastruktury.

Reasumując, opłaty lotniskowe odgrywają bardzo ważną rolę dla unijnego rynku lotniczego, znacząco kształtując relacje między lotniskami a liniami lotniczymi. Warto jednak zauważyć, że dynamiczny rozwój lotnictwa w regionie – obejmujący modernizację infrastruktury lotniskowej oraz rosnący ruch pasażerski – będzie istotnym czynnikiem wpływającym na przyszłe zmiany przepisów dotyczących opłat lotniskowych. Ich nadrzędnym celem pozostanie jednak dążenie do zachowania równowagi między interesami zarządzających portami a przewoźnikami lotniczymi.

BIBLIOGRAFIA

- Bujalski R., *Opłaty lotniskowe równe dla wszystkich linii lotniczych. Omówienie wyroku TS z dnia 21 listopada 2019 r., C-379/18 (Deutsche Lufthansa)*, LEX/el. 2019.
- Giesberts L., *Neuregelung von Flughafenentgelten nach § 19b LuftVG. Zur Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG in das deutsche Recht*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2012, nr 61.
- Grove Jr W.R., *International Law-Chicago Convention Interpreted-Discriminatory Airport Charges to Foreign Airlines*, „University of Miami Law Review” 1963, nr 18.
- Jurkowska A., *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, w: *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, red. F. Czernicki, T. Skoczny, Warszawa 2010.
- Koenig Ch., Schramm F., *Die Regulierung von Flughafenentgelten*, „Netzwirtschaften und Recht” 2014, nr 11.
- Krudysz M., *Lotniskowe opłaty postojowe jako usługi związane z nieruchomościami*, LEX/el. 2015.
- Marciszewska E., Hoszman A., *Zróżnicowanie polityki opłat za korzystanie z infrastruktury portów lotniczych*, „Logistyka” 2014, nr 3.
- Markiewicz T.M., *Airport Charges as an Instrument of Competition Between Airports in the European Union: Legislative Aspects*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 2019, nr 2 (115).
- Marut K., w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, art. 54.
- Schiller G., *Neue gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zur Festsetzung von Flughafenentgelten. Die Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte*. „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2009, nr 68.

Cytuj jako:

Fortońska A., Berus M., *Regulacja opłat lotniskowych w prawie Unii Europejskiej oraz w Polsce i Niemczech: granice autonomii operatorów portów lotniczych a zasada przejrzystości i niedyskryminacji*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 165–184. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.42/a.fortonska/m.berus

POSTĘPOWANIA CYFROWE W UREGULOWANIACH UE DOTYCZĄCYCH PRAWA SPÓŁEK I ICH WPŁYW NA PRAKTYKI REJESTROWE

TOMASZ BRAUN*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.43/t.braun

STRESZCZENIE

W artykule omówiono spostrzeżenia dotyczące wybranych skutków niektórych uregulowań prawa Unii Europejskiej dotyczących cyfryzacji, zarówno z perspektywy jej podstaw, jak i skutków. Część z nich została uwzględniona w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek oraz w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/102/WE i (UE) 2017/1132 w odniesieniu do szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w ramach prawa spółek. W rezultacie od początku obowiązywania tych przepisów pojawiło się kilka problemów. Przykładem są zagadnienia związane z rejestracją spółek online, wprowadzoną w Państwach Członkowskich w wyniku wdrożenia dyrektywy, a także rozbieżności między informacjami zawartymi w centralnych rejestrach przedsiębiorstw poszczególnych krajów, znanych jako BRIS. W tym kontekście artykuł wyjaśnia implikacje wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Manni i odpowiada na pytanie, dlaczego „prawo do bycia zapomnianym” może w ogóle w tym wypadku nie mieć zastosowania. Kolejna kwestia wynikająca z cyfryzacji odnosi się do usług świadczonych w związku z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, takich jak praca notariusza w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w związku z transakcjami elektronicznymi na rynku wewnętrznym (rozporządzenie eIDAS) oraz zmieniającym je Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej. Przy tej okazji omówiono również, dlaczego rozporządzenie eIDAS niekoniecznie musi mieć moc harmonizującą w relacji do poszczególnych

* dr, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: tomasz.braun@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0141-4929



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

systemów prawnych Państw Członkowskich UE. Wreszcie, w świetle piątej dyrektywy Unii Europejskiej w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, odniesiono się do problemu właściciela rzeczywiście i jej notarialnego określenia, a także wpływu tych uregulowań na zapobieganie praniu pieniędzy.

Słowa kluczowe: rejestracja spółek, cyfryzacja, UE, prawo UE, TSUE, biznes, prawo spółek, rejestry spółek, BRIS, połączenie rejestrów przedsiębiorstw, sprawa Manni, prawo do bycia zapomnianym, ochrona danych, ujawnianie, notariusz, eIDAS, beneficjent rzeczywisty

DIGITAL PROCESSES IN EU COMPANY REGULATIONS AND THEIR IMPLICATIONS FOR REGISTRY PRACTICES

ABSTRACT

This paper examines the impact of European Union law on digitalisation, considering both its foundations and effects. Some of these aspects are addressed in Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council on certain aspects of company law, as well as in the Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2009/102/EC and (EU) 2017/1132 as regards further expanding and upgrading the use of digital tools and processes in company law. As a consequence of these legislative developments, several issues have since emerged. Examples include difficulties related to the online registration of companies introduced by Member States following the implementation of the Directive, and discrepancies between the information contained in national central business registers interconnected within the Business Registers Interconnection System (BRIS). In this context, the paper analyses the implications of the Court of Justice of the European Union's judgment in the Manni case and explains why the 'right to be forgotten' may not apply in this area. Another issue arising from digitalisation concerns trust services, including the work of notaries and their relationship with Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (the eIDAS Regulation), as well as Regulation (EU) 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework. On this occasion, the paper also discusses why the eIDAS Regulation may not necessarily have a harmonising effect across the various legal systems within the EU. Finally, in light of the Fifth Anti-Money Laundering Directive of the European Union, the paper considers the concept of beneficial ownership, its notarial determination, and its relevance to the prevention of money laundering.

Keywords: registration of companies, digitalisation, EU, EU law, CJEU, business, company law, company registers, BRIS, interconnection of business registers, Manni case, right to be forgotten, data protection, disclosure, notary, eIDAS, beneficial owner

WPROWADZENIE

Cyfryzacja jest zjawiskiem społecznym będącym sumą nieuniknionych zachodzących współcześnie procesów, mających bezpośredni wpływ na wszelkiego typu działalność o charakterze gospodarczym¹. Globalna pandemia przyspieszyła te procesy w stopniu wcześniej niespotykanym. W rezultacie część działalności komercyjnej przedsiębiorców jest wspierana lub nawet zastępowana przez technologię cyfrową. Cyfryzacja w prawie to zagadnienie stosunkowo szeroko opisywane w literaturze². Głównym tematem tego artykułu są zagadnienia dotyczące prawa spółek Unii Europejskiej – prawo to w ostatnim czasie przechodzi zasadnicze zmiany. Wynikają one m.in. z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek oraz z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej Dyrektywę 2009/102/WE i (UE) 2017/1132 w odniesieniu do szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w ramach prawa spółek³. Uzasadnienie wprowadzenia tej dyrektywy wynika z faktu, że do tego czasu poprzedzające ją kolejne dyrektywy regulujące odpowiednio te zagadnienia były często nowelizowane i zmieniane. Prace nad kodyfikacją zawartych w tej dyrektywie zagadnień trwały długo. Rozpoczęły się w 2012 roku i ostatecznie doprowadziły do harmonizacji kilku praktycznych aspektów związanych z cyfryzacją procesów prawa spółek w dyrektywie 2017/1132, która weszła w życie 14 lipca 2017 roku. Tym samym zawierają one w sobie uregulowania zawarte dotychczas w kilku innych wcześniejszych dyrektywach. Są to:

- Jedenasta Dyrektywa Rady 89/666/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r., dotycząca wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w Państwie Członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa⁴;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/35/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r., dotycząca łączenia się spółek akcyjnych (tekst jednolity). Tekst mający znaczenie dla EOG⁵;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/101/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu

¹ Por. także definicję cyfryzacji zaproponowaną przez: Ž. Bregeš, T. Jakupak, *Digitalization of Business Register*, „Interelaweast” 2017, vol. IV (2), s. 5: „Pojęcie «cyfryzacja» odpowiada pisemnej bądź dźwiękowej komunikacji przy pomocy środków elektronicznych i odnosi się do komunikacji elektronicznej, w tym przekazywania i gromadzenia takiej komunikacji, elektronicznego dostępu do niej i pobierania jej ze zbiorów”.

² J. Carmelo, L. Benlloch, *Notaries and Digitalisation of Company Law*, ERA Forum, Springer 2018, s. 52.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek, Dz. Urz. UE L 169 z 30.06.2017, oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2009/102/WE i (UE) 2017/1132 w odniesieniu do szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w ramach prawa spółek, Dz. Urz. UE L 258 z 1.10.2009.

⁴ Dz. Urz. UE L 395 z 30.12.1989 r.

⁵ Dz. Urz. UE L 110 z 29.04.2011 r.

uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (wersja ujednolicona)⁶;

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/30/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału⁷;
- Dyrektywa 2005/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych⁸;
- Szósta Dyrektywa Rady 82/891/EWG z dnia 17 grudnia 1982 r. wydana na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu, dotycząca podziału spółek akcyjnych⁹.

W rezultacie nowe uregulowania weszły w miejsce wszystkich wymienionych sześciu dyrektyw. Ich przyjęcie było skutkiem procesu o charakterze politycznym, w wyniku którego tworzona była Strategia Jednolitego Rynku Cyfrowego¹⁰. Obszerne wyjaśnienia zostały przedstawione w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz w Planie działania na rzecz administracji elektronicznej z 2016 r. oraz w następujących po nich dokumentach¹¹. Komisja została zmobilizowana przez Parlament do uregulowania procesu cyfryzacji¹². Dotyczy to w szczególności rejestracji spółek, a tym samym – tego etapu ich funkcjonowania, który istotnie łączy się z takimi zagadnieniami, jak realizacja uprawnień wynikających z fundamentalnych wolności, na których oparta jest UE¹³.

⁶ Dz. Urz. UE L 258 z 1.10.2009 r.

⁷ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r.

⁸ Dz. Urz. UE L 310 z 25.11.2005 r.

⁹ Dz. Urz. UE L 378 z 31.12.1982 r.

¹⁰ S. Omlor, *Digitalization and EU Company Law, Innovation and Tradition in Tandem*, „European Company Law (ECL) Journal” 2018, s. 3, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3258980 (dostęp: 29.12.2023).

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, COM(2015) 192 *in fine* i Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji, COM(2016) 179 *in fine*.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2017 r. w sprawie Planu Działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 (2016/2273(INI)), OJ C307/2 i Wnioski Rady na temat Polityki Jednolitego Rynku, 6197/15 z 2–3 marca 2015 r.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na 2017 r. na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni, COM(2016) 710 *in fine*, s. 9. Koncepcja dobrze znana dokumentowi Komisji Europejskiej w dokumentach takich jak *FinTech Action Plan*, Komunikat Komisji Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego, COM(2018) 109 *in fine*.

REJESTRACJA SPÓŁEK ONLINE I POŁĄCZENIE REJESTRÓW PRZEDSIĘBIORSTW (BRIS)

Zgodnie z postanowieniami wskazanych dyrektyw Państwa Członkowskie zobowiązane są do rejestracji spółek online. Dyrektywa 2017/1132 dotyczy spółek zarówno jednoosobowych, jak i wieloosobowych¹⁴. Odnosi się jednak również do osób fizycznych i innych podmiotów posiadających osobowość prawną¹⁵. Taka rejestracja powinna być uproszczonym trybem rejestracji spółki, niewymagającym formy aktu notarialnego, w przeciwieństwie do tego, iż właśnie taka forma jest często wymagana w niektórych Państwach Członkowskich. Proces rejestracji spółki polega na wypełnieniu odpowiednich informacji na stronie internetowej. Rejestry przedsiębiorstw prowadzone są przez organy publiczne: na przykład w Danii – przez Danish Business Authority Virk; w Polsce – przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w Wielkiej Brytanii (pomimo Brexitu) – przez Companies House of the Government of United Kingdom. W praktyce rejestracje online rzeczywiście okazały się dość efektywnymi procesami¹⁶. Uregulowania te to konieczna odpowiedź na zmieniające się i stale cyfryzujące się otoczenie biznesowe. Podczas rejestracji spółki online wymagane są wskazania¹⁷:

- umowy spółki (statutu),
- informacji o wymaganym minimalnym kapitale zakładowym,
- nazwy,
- danych kontaktowych,
- właściwego sądu rejestrowy siedziby spółki,
- listy wspólników (akcjonariuszy), członków organów zarządzających spółki oraz oddziałów spółki.

Przepisy Dyrektywy 2017/1132 zakładają utworzenie systemu wzajemnie powiązanych rejestrów spółek¹⁸. System ten jest pomyślany jako uniwersalna europejska

¹⁴ Mimo to, w doktrynie wskazuje się niekiedy, co prawda w odosobnionych głosach, że spółka, której udziałowcy zarejestrowani są w różnych krajach, może być wyłączona z tych uregulowań (S. Omlor, *Digitalization and EU Company Law...*, op. cit., s. 6, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3258980 (dostęp: 29.12.2018) i T. Wachter, *Neues zum Europäischen Gesellschaftsrecht: Digitalisierung im GmbH-Recht (I)*, 7 GMBH-STB 214, 2018, s. 218–219).

¹⁵ Zgodnie z Art. 13 Dyrektywy, w stosunku do rejestrów spółek, Dyrektywa ma zastosowanie do spółek ujętych w Aneksie II. Na przykład w Niemczech byłaby to *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, we Francji *société à responsabilité limitée*, w Polsce spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹⁶ S. Omlor, *Digitalization and EU Company Law...*, op. cit., s. 4.

¹⁷ Podobne wymogi wskazane są również w uregulowaniach poszczególnych Państw Członkowskich, na przykład: w niemieckim *Handelsgesetzbuch*, w polskim Kodeksie spółek handlowych, we francuskim *Code De Commerce*.

¹⁸ Art. 22 Dyrektywy: „Ustanawia się europejską centralną platformę („Platforma”). System integracji rejestrów składa się z: rejestrów państw członkowskich; platformy; portalu służącego jako europejski elektroniczny punkt dostępu. Państwa członkowskie zapewniają interoperacyjność swoich rejestrów w ramach systemu integracji rejestrów za pośrednictwem platformy. Państwa członkowskie mogą ustanowić opcjonalne punkty dostępu do systemu integracji rejestrów. Państwa członkowskie bez zbędnej zwłoki powiadamiają Komisję o ustanowieniu takich punktów dostępu oraz o wszelkich istotnych zmianach w ich funkcjonowaniu”.

centralna platforma¹⁹. Składa się z rejestrów Państw Członkowskich, służąc jako elektroniczny punkt dostępu do nich²⁰. Państwa Członkowskie są zobowiązane do koordynowania zgodności i interoperacyjności swoich rejestrów w całym systemie wzajemnych połączeń za pośrednictwem tej platformy. Połączenie rejestrów przedsiębiorstw (Business Register of Interconnected Systems, BRIS) jest realizowane poprzez połączenie rejestrów przedsiębiorstw wszystkich Państw Członkowskich. BRIS ma na celu zapewnienie przejrzystości unijnego prawa spółek poprzez zapewnienie dostępu do oficjalnych, aktualnych informacji o spółkach we wszystkich krajach²¹. Istnieją jednak przypadki potencjalnej niespójności między prawem UE a prawem wybranych krajów. Na przykład w prawie niemieckim uproszczona rejestracja spółek online pozostaje sprzeczna z obowiązującym krajowym prawem spółek, ponieważ pomija wiele obowiązków nałożonych na spółki i notariuszy²².

W tym miejscu warto również wspomnieć o nałożonym na notariuszy obowiązku w odniesieniu do ustalenia beneficjenta rzeczywistego. Beneficjent rzeczywisty został określony w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (czwarta Dyrektywa Anti-Money Laundering, 4AMLD) oraz w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu²³. Dyrektywa 2015/849 wymaga od Państw Członkowskich zapewnienia, aby spółki i inne osoby prawne zarejestrowane na ich terytorium były zobowiązane do uzyskania i posiadania odpowiednich, dokładnych i aktualnych informacji na temat ich beneficjentów rzeczywistych, w tym szczegółów dotyczących posiadanych przez nich udziałów w spółkach²⁴. Informacje te muszą być rejestrowane i wprowadzane do

¹⁹ *The European Central Platform* (ECP).

²⁰ Ibidem. BRIS funkcjonuje jako europejski elektroniczny punkt dostępu (*European Access Point*, EAP).

²¹ BRIS jest dostępny od 8 czerwca 2017 r., https://e-justice.europa.eu/content_business_registers-104-en.do (dostęp: 20.10.2025).

²² Zgodnie z § 2 ust. 1 *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* („GmbHG”) umowa spółki wymaga formy notarialnej i musi być podpisana przez wszystkich współników. W związku z tym, w myśl § 10 *Beurkundungsgesetz* („BeurkG”), notariusz ma uzyskać pewność co do osoby uczestników i zidentyfikować ich co do wszelkich wątpliwości i niejasności. Następnie w § 11 stwierdza się, że notariusz weryfikuje zdolność do czynności prawnych uczestników, a w § 12 – że notariusz jest odpowiedzialny za weryfikację uprawnień do reprezentacji. Zgodnie z § 16 notariusz jest zobowiązany do upewnienia się, że umowa jest prawidłowo rozumiana przez wszystkich w odniesieniu do języka, w którym umowa została sporządzona. Wreszcie, w świetle § 17, notariusz odczytuje umowę stronom i upewnia się, że wola stron została poświadczona notarialnie. Przepisy te są związane z *Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten* („GwG”), ponieważ weryfikacja notarialna jest wyłącznie narzędziem ochrony w przypadku prania pieniędzy.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015 r., s. 73–117 („4AMLD”).

²⁴ Art. 30 4AMLD.

centralnych rejestrów tworzonych przez Państwa Członkowskie. Mogą to być rejestry handlowe, rejestry spółek lub rejestry publiczne. W związku z tym Państwa Członkowskie zobowiązane są do zapewnienia nieograniczonego dostępu do informacji o beneficjentach rzeczywistych właściwym organom i jednostkom kontroli finansowej²⁵. Poza tym, niektóre podmioty zobowiązane, takie jak banki, fundusze inwestycyjne oraz osoby lub organizacje, które mogą wykazać uzasadniony interes, są uprawnione do dostępu do tych rejestrów²⁶.

Beneficjent rzeczywisty jest definiowany jako każda osoba fizyczna, która ostatecznie posiada kontrolę nad spółką lub innym podmiotem. Odpowiednio, w Glosariuszu do Zaleceń Grupy Specjalnej do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Glossary to the Financial Action Task Force, FATF*), pojęcie beneficjenta rzeczywistego odnosi się do osoby fizycznej (osób fizycznych) – ostatecznie posiada ona lub kontroluje podmiot lub osobę fizyczną, w imieniu której przeprowadzana jest transakcja²⁷. Obejmuje to również osoby, sprawujące ostateczną efektywną kontrolę nad osobą prawną lub porozumieniem łączącym osoby prawne. Jednakże odniesienie do „ostatecznego posiadania lub kontrolowania” i „ostatecznej efektywnej kontroli” wiąże się z sytuacjami, w których własność lub kontrola jest sprawowana poprzez powiązania własnościowe lub za pomocą środków kontroli innych niż kontrola bezpośrednia²⁸. Przy czym posiadanie 25% plus jednej akcji lub udział własnościowy w wysokości ponad 25% w podmiocie kontrolowanym przez osobę fizyczną uznawany jest za bezpośrednią własność. Posiadanie 25% plus jednej akcji lub udział własnościowy przekraczający 25% w podmiocie kontrolowanym przez podmiot korporacyjny, który znajduje się pod kontrolą osoby fizycznej (osób fizycznych), lub przez wiele podmiotów korporacyjnych, które znajdują się pod kontrolą tej samej osoby fizycznej (osób fizycznych), wskazuje własność pośrednią. Państwa Członkowskie zachowują jednakże prawo do decydowania, że niższy udział może wskazywać własność lub kontrolę²⁹.

Biorąc za przykład wspomniane już prawo niemieckie i odrębne prerogatywy notariusza, jego rola w procesie ustalania własności jest istotna. Notariusz zobowiązany jest do doradztwa prawnego w zakresie dokumentów wymaganych do założenia spółki (umowa spółki, wnioski o rejestrację w rejestrze handlowym i lista wspólników), a także do poświadczania i weryfikacji ważności tych dokumentów. Notariusze weryfikują również dowody wpłaty wymaganego minimalnego kapitału

²⁵ Art. 30 (3) 4AMLD.

²⁶ W odniesieniu do tych podmiotów należy dodatkowo udostępnić ich imię i nazwisko, datę urodzenia, obywatelstwo, adres zamieszkania oraz oświadczenie o charakterze i zakresie udziałów posiadanych przez beneficjenta rzeczywistego, np. 30% akcji zwykłych Spółki.

²⁷ Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force, FATF) jest międzynarodowym organem kształtującym politykę i ustanawiającym standardy w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, ustanowionym przez grupę G-7 w 1989 r. w odpowiedzi na rosnące obawy związane z praniem pieniędzy.

²⁸ J. Hatchard, *Money Laundering, Public Beneficial Ownership Registers and the British Overseas Territories: The Impact of the Sanctions and Money Laundering Act 2018 (UK)*, „The Denning Law Journal” 2018, vol. 30, s. 188.

²⁹ Art. 3 (6)(i) 4AMLD.

zakładowego. Sporządzają także autentyczne elektroniczne kopie wszystkich dokumentów, pieczętują je elektronicznie i dokonują bezpiecznego złożenia ich wraz z danymi do odczytu maszynowego do rejestru handlowego. W Hiszpanii, podobnie jak w Niemczech, obowiązki notariusza pojawiają się przy zakładaniu spółki. Informacje i dokumenty przygotowane w ramach tego procesu są weryfikowane przez notariusza zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego. Notariusz wydaje akt notarialny, który jest następnie zapisywany w Rejestrze Spółek, a po tym – w unijnym systemie połączonych rejestrów. Po zarejestrowaniu aktu notarialnego uznaje się, że spółka została formalnie utworzona, zgodnie z prawem krajowym i unijnym.

Zasada jest, że rejestry udostępniają publicznie wszystkie niezbędne informacje o spółce, takie jak jej forma prawna, siedziba, kapitał i osoby uprawnione do reprezentowania; pozwala to nie tylko na jej identyfikację, ale również na ustalenie koniecznych danych umożliwiających budowanie z nią relacji gospodarczych – m.in. na zawieraniu z nią i przez nią samą zobowiązań. Osoby fizyczne mają prawo dostępu do informacji i dokumentów widniejących w BRIS. Rejestry krajowe mogą również zawierać informacje o zagranicznych oddziałach i transgranicznych fuzjach spółek³⁰. Jednakże przepisy dyrektywy dotyczące integracji rejestrów nie mają zastosowania do oddziałów utworzonych w Państwie Członkowskim przez spółkę, która nie podlega prawu Państwa Członkowskiego³¹. Dyrektywa 2017/1132 zezwala Państwom Członkowskim na pobieranie opłat za dostęp do informacji z systemu rejestrów integracji. Równocześnie nie ustanawia ona żadnych ograniczeń w odniesieniu do pobierania opłat za korzystanie z informacji pochodzących z tego systemu. W związku z tym Państwa Członkowskie mogą nakładać opłaty na podstawie odpowiednich własnych przepisów krajowych³². System rejestrów nie powinien technicznie utrudniać pobierania opłat, a Komisja została zobowiązana

³⁰ Zob. więcej: www.e-justice.europa.eu (dostęp: 20.12.2022).

³¹ Art. 32 Dyrektywy 2017/1132: „Transgraniczny dostęp do informacji gospodarczych o spółkach i ich oddziałach utworzonych w innych państwach członkowskich można poprawić tylko wtedy, gdy wszystkie Państwa Członkowskie zaangażują się w umożliwienie komunikacji elektronicznej między rejestrami i przekazywanie informacji indywidualnym użytkownikom w znormalizowany sposób, za pomocą identycznych treści i interoperacyjnych technologii w całej Unii. Interoperacyjność rejestrów powinna być zapewniona przez rejestry Państw Członkowskich («rejestry krajowe») świadczące usługi, które powinny stanowić interfejsy z europejską platformą centralną («platforma»). Platforma powinna być scentralizowanym zestawem narzędzi informatycznych integrujących usługi i powinna stanowić wspólny interfejs. Interfejs ten powinien być wykorzystywany przez wszystkie rejestry krajowe. Platforma powinna również zapewniać usługi stanowiące interfejs z portalem służącym jako europejski elektroniczny punkt dostępu oraz z opcjonalnymi punktami dostępu ustanowionymi przez państwa członkowskie. Platforma powinna być pomyślana wyłącznie jako instrument wzajemnego połączenia rejestrów, a nie jako odrębny podmiot posiadający osobowość prawną. Na podstawie niepowtarzalnych identyfikatorów platforma powinna umożliwiać dystrybucję informacji z rejestrów każdego z Państw Członkowskich do właściwych rejestrów innych państw członkowskich w standardowym formacie wiadomości (elektroniczna forma wiadomości wymienianych między systemami informatycznymi, taka jak na przykład xml) i w odpowiedniej wersji językowej”.

³² Zgodnie z punktem 37 preambuły Dyrektywy: „Dyrektywa nie powinna ona przesądzać o żadnym konkretnym rozwiązaniu technicznym, ponieważ warunki płatności powinny zostać określone na etapie przyjmowania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem szeroko dostępnych możliwości płatności online”.

do publikowania sprawozdań na temat funkcjonowania systemu połączonych rejestrów³³. Sprawozdania te w szczególności obejmują informacje techniczne i finansowe odnoszące się do tego systemu³⁴.

KONSEKWENCJE WYROKU TSUE W SPRAWIE MANNI

Rejestry spółek zawierają wielką ilość danych chronionych prawem UE, których zamieszczenie w rejestrach niesie ze sobą istotne konsekwencje. W związku z tym warto w tym miejscu przytoczyć istotny wyrok Trybunału Sprawiedliwości odnoszący się do unijnego prawa ochrony danych osobowych, wynikający z kontekstu faktycznego, którego dalej dotyczy „prawo do bycia zapomnianym”³⁵. Salvatore Manni był jedynym dyrektorem włoskiej spółki Immobiliare e Finanziaria Salentina Srl. W 1992 r. ogłosił niewypłacalność, w związku z czym w 2005 r. został wykreślony z włoskiego rejestru spółek. Mimo to pan Manni nadal figurował w rejestrze spółek jako administrator tej spółki. W grudniu 2007 r. Manni, jako dyrektor spółki, która otrzymała kontrakt na budowę kompleksu turystycznego we Włoszech, wniósł pozew przeciwko Izbie Handlowej w Lecce. Powód stwierdził, że izba działała na szkodę jego nowej firmy budowlanej i uniemożliwiła jej kontynuowanie działalności i dokonywanie transakcji. Ponadto domagał się usunięcia swoich danych osobowych z rejestrów dotyczących Immobiliare e Finanziaria Salentina Srl. W związku z tym Sąd w Lecce uwzględnił roszczenia i nakazał Izbie Handlowej w Lecce anonimizację, ale nie usunięcie danych dotyczących Manniego oraz wypłacenie mu odszkodowania za poniesioną szkodę. Włoski Sąd Najwyższy odniósł się do prawa do bycia zapomnianym jako podstawowego instrumentu ochrony tożsamości osobistej i w związku z tym w postępowaniu prejudycjalnym zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy ochrona danych osobowych daje osobie, której dane dotyczą, prawo do uzyskania usunięcia lub anonimizacji jej danych opublikowanych w rejestrze spółek po upływie określonego czasu, a tym samym wymóg, aby dane osobowe były przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osób, których dane dotyczą, przez okres nie dłuższy niż jest to konieczne do celów, dla których dane te zostały zgromadzone. Wreszcie, włoski

³³ Art. 162 Dyrektywy: „Nie później niż dnia 8 czerwca 2022 r. Komisja opublikuje sprawozdanie dotyczące funkcjonowania systemu integracji rejestrów, w szczególności analizując jego funkcjonowanie techniczne i aspekty finansowe. Sprawozdaniu temu towarzyszą, w stosownych przypadkach, wnioski dotyczące zmiany przepisów niniejszej dyrektywy odnoszących się do systemu integracji rejestrów. Komisja i przedstawiciele państw członkowskich regularnie zbierają się w celu omówienia kwestii objętych niniejszą dyrektywą dotyczących systemu integracji rejestrów na odpowiednim forum. Do dnia 30 czerwca 2016 r. Komisja dokona przeglądu funkcjonowania tych przepisów, które dotyczą wymogów w zakresie sprawozdawczości i dokumentacji w przypadku połączeń i podziałów i które zostały zmienione lub dodane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/109/WE, a w szczególności ich wpływu na zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla spółek, w świetle doświadczeń nabytych podczas ich stosowania, oraz przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w razie potrzeby wraz z wnioskami dotyczącymi zmiany tych przepisów”.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Wyrok ETS w sprawie C-398/15 Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce v. Salvatore Manni (C-398/15) ECLI:EU:C:2017:197.

Sąd Najwyższy pytał, czy „zwrócić się do organu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru spółek o ograniczenie, po upływie określonego czasu od rozwiązania danej spółki i na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku, dostępu do dotyczących ich danych osobowych wpisanych do tego rejestru”³⁶. Po pierwsze, wyrok ten zapadł na gruncie nieobowiązującej już dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)³⁷, zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (dalej RODO), niemniej wyrok ten miałby raczej uniwersalne zastosowanie, gdyż nawet w świetle zmian implikowanych przez RODO, treść wyroku TSUE byłaby aktualna³⁸. Analiza ta jest w istocie przedmiotem problemu obowiązków organów publicznych prowadzących rejestr spółek³⁹.

³⁶ W § 30 Wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (druga izba) z dnia 9 marca 2017 r. czytamy: „Odesłanie prejudycjalne – Dane osobowe – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania tych danych Dyrektywa 95/46/WE – Artykuł 6 ust. 1 lit. e) – Dane podlegające ujawnieniu w rejestrze spółek – Pierwsza dyrektywa 68/151/EWG – Artykuł 3 – Likwidacja danej spółki – Ograniczenie dostępu osób trzecich do tych danych” w sprawie C-398/15 mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (trybunał kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 21 maja 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 lipca 2015 r., w postępowaniu: Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce przeciwko Salvatoremu Manniemu.

³⁷ Z 24 maja 2018 r., kiedy GDPR weszło w życie.

³⁸ Art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, 27(RODO): „1. Osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego usunięcia dotyczących jej danych osobowych, a administrator ma obowiązek bez zbędnej zwłoki usunąć dane osobowe, jeżeli zachodzi jedna z następujących okoliczności: (a) dane osobowe nie są już niezbędne do celów, w których zostały zebrane lub w inny sposób przetwarzane; (b) osoba, której dane dotyczą, cofnęła zgodę, na której opiera się przetwarzanie zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a), i nie ma innej podstawy prawnej przetwarzania; (c) osoba, której dane dotyczą, wnosi sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania i nie występują nadrzędne prawnie uzasadnione podstawy przetwarzania lub osoba, której dane dotyczą, wnosi sprzeciw na mocy art. 21 ust. 2 wobec przetwarzania; d) dane osobowe były przetwarzane niezgodnie z prawem; e) dane osobowe muszą zostać usunięte w celu wywiązania się z obowiązku prawnego przewidzianego w prawie Unii lub prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator; f) dane osobowe zostały zebrane w związku z oferowaniem usług społeczeństwa informacyjnego, o których mowa w art. 8 ust. 1.2. Jeżeli administrator upublicznił dane osobowe i jest zobowiązany na mocy ust. 1 do usunięcia danych osobowych, administrator podejmuje rozsądne działania, w tym środki techniczne, by poinformować administratorów przetwarzających te dane osobowe, że osoba, której dane dotyczą, żąda, by administratorzy ci usunęli wszelkie łącza do tych danych, kopie tych danych osobowych lub ich replikacje. 3. Ustępy 1 i 2 nie mają zastosowania w zakresie, w jakim przetwarzanie jest niezbędne: (a) do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji; (b) do wywiązania się z prawnego obowiązku wymagającego przetwarzania na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, lub do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi; (c) ze względów związanych z interesem publicznym w dziedzinie zdrowia publicznego zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. h) oraz i), a także art. 9 ust. 3; (d) do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych zgodnie z art. 89 ust. 1, o ile prawdopodobne jest, że prawo, o którym mowa w ust. 1, uniemożliwi lub poważnie utrudni realizację celów takiego przetwarzania; lub (e) do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń”. Zob. art. 65 and 66 RODO.

³⁹ § 31 Wyroku TSUE w sprawie Manni.

Dane Salvatore Manniego wpisane do rejestru należą do kategorii danych osobowych, ponieważ „fakt, że informacje zostały przekazane w ramach działalności zawodowej, nie oznacza, że nie można ich scharakteryzować jako danych osobowych”⁴⁰. Co więcej, organ prowadzący rejestr jest „administratorem danych” – dokonuje on „przetwarzania danych osobowych” poprzez „przepisywanie i przechowywanie tych informacji w rejestrze oraz przekazywanie ich, w stosownych przypadkach, na żądanie osób trzecich”⁴¹. W wyroku TSUE podkreślono obowiązek ujawnienia, wskazując, że wynika on z celu przepisów dyrektywy 95/46/WE⁴². Ogólnie rzecz biorąc, celem ujawniania informacji w rejestrach spółek jest w szczególności ochrona interesów osób trzecich w odniesieniu do spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ponieważ jedynymi zabezpieczeniami, jakie oferują one osobom trzecim, są ich aktywa. Wreszcie, podstawowe dokumenty danej spółki powinny zostać ujawnione, aby osoby trzecie mogły zapoznać się z ich treścią oraz innymi informacjami dotyczącymi spółki, w szczególności szczegółowymi danymi osób, które są uprawnione do podejmowania wiążących decyzji w imieniu spółki. Ponadto TSUE orzekł, że art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu TFUE odnosi się do konieczności ochrony interesów osób trzecich w sposób ogólny, bez rozróżniania lub wykluczania jakichkolwiek kategorii objętych zakresem tego pojęcia⁴³. W konsekwencji osoby trzecie, o których mowa w tym artykule, nie mogą być ograniczone jedynie do wierzycieli danej spółki⁴⁴. W związku z tym w wyroku TSUE określono również, że „w szczególności w celu ochrony interesów osób trzecich w odniesieniu do spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ponieważ jedynymi zabezpieczeniami, jakie oferują one osobom trzecim, są ich aktywa”, a następnie „w celu zagwarantowania pewności prawa w odniesieniu do transakcji między spółkami a osobami trzecimi w związku z intensyfikacją handlu między Państwami Członkowskimi”⁴⁵.

Podsumowując znaczenie sprawy Manniego, TSUE wyjaśnił, że osoba, która chce ograniczyć dostęp do swoich danych osobowych opublikowanych w rejestrach spółek, nie ma prawa do usunięcia tych danych, nawet po tym, jak jej spółka przestała istnieć. Osoba zainteresowana ma jednak prawo sprzeciwić się przetwarzaniu danych na podstawie swojej szczególnej sytuacji i z uzasadnionych powodów. Wreszcie TSUE podkreślił znaczenie celu przetwarzania danych podczas analizy,

⁴⁰ § 34 Wyroku TSUE w sprawie Manni.

⁴¹ § 35 Wyroku TSUE w sprawie Manni.

⁴² § 49 Wyroku TSUE w sprawie Manni.

⁴³ § 51 Wyroku TSUE w sprawie Manni.

⁴⁴ Zob. także: *Verband Deutscher Daihatsu-Händler eV v. Daihatsu Deutschland GmbH* (C-97/96), Wyrok TSUE, ECLI:EU:C:1997:581; *Axel Springer AG v. Zeitungsverlag Niederrhein GmbH & Co. Essen KG* (C-435/02 oraz C-103/03), Nakaz TSUE, ECLI:EU:C:2004:552; *Compass-Datenbanken GmbH v. Republik Österreich* (C-138/11), Wyrok TSUE, ECLI:EU:C:2012:449; *ClientEarth and PAN Europe v. EFSA* (C-615/13 P), Wyrok TSUE, ECLI:EU:C:2015:489; *Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner and Digital Rights Ireland Ltd* (C-362/14), Wyrok TSUE, ECLI:EU:C:2015:650. Każda z wymienionych spraw toczyła się w różnym czasie, mimo to sprawy te przekazują jedną i konkretną zasadę, jaką jest prawo do bycia zapomnianym, zgodne z ochroną danych osobowych poprzez rejestry firm i dane czasowe, jeśli są dostępne.

⁴⁵ Na podstawie zapisów Dyrektywy 68/151.

czy osoba, której dane dotyczą, może uzyskać usunięcie lub zablokowanie danych, i zgodnie z tymi wytycznymi TSUE orzekł, że nawet jeśli dane składają się z informacji dotyczących działalności zawodowej, nadal są to dane osobowe.

IDENTYFIKACJA OBOWIAZKÓW NOTARIUSZA I JEJ ZWIĄZEK Z ROZPORZĄDZENIEM eIDAS

Kolejnym przykładem zauważalnego wpływu cyfryzacji na europejskie prawo spółek jest 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 (Rozporządzenie eIDAS), uchylające z dniem 1 lipca 2016 r. Dyrektywę 1999/93/WE w sprawie podpisów elektronicznych (dalej: dyrektywa ePodpis)⁴⁶. Reguluje ono kwestie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w transakcjach elektronicznych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej⁴⁷. eIDAS zapewnia różnym podmiotom możliwość korzystania z krajowych systemów identyfikacji elektronicznej (eID) w celu uzyskania dostępu do publicznych e-usług w innych krajach UE, w których eID są oferowane, oraz tworzy europejski rynek wewnętrzny podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, znaczników czasu, usług dostawy elektronicznej i uwierzytelniania witryn internetowych. eIDAS odnosi się w szczególności do dwóch kwestii. Po pierwsze, obywatele mogą korzystać ze swoich eID tylko w Państwie Członkowskim swojego zwykłego pobytu. W związku z tym pojawiły się problemy z transgraniczną zaufaną identyfikacją i uwierzytelnianiem online potrzebnym w codziennych czynnościach (np. w transgranicznej opiece zdrowotnej)⁴⁸. Obywatele nie mogą używać swojej identyfikacji elektronicznej do uwierzytelniania się w innym Państwie Członkowskim w wypadku, gdy krajowe systemy identyfikacji elektronicznej nie są uznawane w innych Państwach Członkowskich. Utrudnia to korzystanie ze wszystkich transgranicznych usług online, dla których niezbędny jest wyższy poziom zaufanej identyfikacji i uwierzytelniania, takich jak na przykład transgraniczna opieka zdrowotna lub zamówienia publiczne online.

Po drugie, kwestia dotyczy prawnej ważności usług zaufania. Obejmują one tworzenie, weryfikację i walidację podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych lub elektronicznych znaczników czasu, usług rejestrowanego doręczenia

⁴⁶ Pkt 73 Rozporządzenia eIDAS.

⁴⁷ 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 28.08.2014, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Dz. Urz. UE L 1183 z 30.04.2024 oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek, Dz. Urz. UE L 169 z 30.06.2017.

⁴⁸ C. Cuijpers, J. Schroers, *eIDAS As Guideline For the Development of a Pan European eID Framework in FutureID*, Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen, 2014 <https://dl.gi.de/handle/20.500.12116/2636> (dostęp: 29.12.2022), pkt 3.2.

elektronicznego i certyfikatów związanych z tymi usługami, bądź tworzenie, weryfikację i walidację certyfikatów uwierzytelniania witryn internetowych lub przechowywanie podpisów elektronicznych, pieczęci lub certyfikatów związanych z tymi usługami⁴⁹. *A contrario*, dyrektywa w sprawie podpisów elektronicznych była krytykowana, ponieważ koncentrowała się tylko na podpisach elektronicznych, podczas gdy pozostałe usługi zaufania zostały pominięte. Z tego powodu rozporządzenie eIDAS ma zastosowanie również do innych form poświadczeń cyfrowych, takich jak pieczęcie elektroniczne, elektroniczne znaczniki czasu, dokumenty elektroniczne, usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i usługi certyfikacyjne do uwierzytelniania witryn internetowych. Jest to lista zamknięta, jednak Państwa Członkowskie mają swobodę uznawania na poziomie krajowym innych rodzajów kwalifikowanych usług zaufania i utrzymywania lub wprowadzania krajowych przepisów dotyczących niezharmonizowanych usług zaufania⁵⁰. Każdy rodzaj usług zaufania może być wykorzystywany w postępowaniu sądowym jako dowód⁵¹. Jeżeli rozporządzenie eIDAS nie stanowi inaczej, Państwo Członkowskie może określić skutek prawny usług zaufania⁵². Zgodnie z art. 22 rozporządzenia eIDAS Państwa Członkowskie tworzą, prowadzą i publikują listy zawierające informacje o kwalifikowanych dostawcach usług zaufania. Kwalifikowani (co oznacza, że taki dostawca jest obecny na liście) dostawcy usług zaufania mogą używać unijnego znaku zaufania, aby w prosty, rozpoznawalny i jasny sposób wskazać świadczone przez siebie kwalifikowane usługi zaufania⁵³. Kwalifikowani dostawcy usług zaufania są nadzorowani przez organ wyznaczony przez Państwo Członkowskie⁵⁴. Organ nadzorczy może mieć siedzibę na terytorium kraju i zostać wyznaczony przez krajowe Państwo Członkowskie, ale za obopólną zgodą inny organ mający siedzibę w innym Państwie Członkowskim może zostać wyznaczony do nadzorowania kwalifikowanych dostawców usług zaufania w wyznaczającym Państwie Członkowskim⁵⁵. Główną rolą organu nadzorczego jest zapewnienie, poprzez przeglądy nadzorcze *ex ante* i *ex post*, że kwalifikowani dostawcy usług zaufania i świadczone przez nich kwalifikowane usługi zaufania spełniają wymogi określone w tym rozporządzeniu oraz nadzorowanie niekwalifikowanych dostawców usług zaufania mających siedzibę na terytorium wyznaczającego Państwa Członkowskiego⁵⁶.

Zarówno osoby fizyczne, jak i firmy mogą korzystać z własnych systemów identyfikacji elektronicznej. Umożliwia to dostęp do usług elektronicznych we wszystkich krajach UE, w których wymagane jest elektroniczne potwierdzenie tożsamości⁵⁷. Odpowiedzialność za niedopełnienie odpowiednich obowiązków, takich jak powiadomienie Państwa Członkowskiego, spoczywa na stronie wydającej środki

⁴⁹ Art. 3(16) Rozporządzenia eIDAS (przytaczany fragment pochodzi z rozporządzenia podstawowego i nie jest już wersją obowiązującą).

⁵⁰ Art. (25) i (24) eIDAS.

⁵¹ Art. 22, art. 25, art. 35, art. 41, art. 43, art. 46 Rozporządzenia eIDAS.

⁵² Art. 22 Rozporządzenia eIDAS.

⁵³ Art. 23 Rozporządzenia eIDAS.

⁵⁴ Art. 17 Rozporządzenia eIDAS.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Art. 17(3) Rozporządzenia eIDAS.

⁵⁷ Art. 13 i 18 Rozporządzenia eIDAS.

identyfikacji elektronicznej i przetwarzającej uwierzytelnienie. Ogólne zasady odpowiedzialności mają zastosowanie do rozporządzenia eIDAS, a zatem nie ma ono wpływu na definicje odszkodowania i obowiązujące normy proceduralne, w tym krajowe przepisy dotyczące ciężaru dowodu.

Wpływ rozporządzenia eIDAS na pracę notariusza dotyczy potwierdzenia tożsamości osoby składającej podpis. Notariusz ma obowiązek potwierdzenia tożsamości pieczęcią notarialną⁵⁸. Zgodnie z Rozporządzeniem eIDAS podpis elektroniczny powinien posiadać kwalifikowany certyfikat⁵⁹. Kwalifikowany certyfikat musi zawierać⁶⁰:

- wskazanie, co najmniej w postaci nadającej się do zautomatyzowanego przetwarzania, że certyfikat został wydany jako kwalifikowany certyfikat podpisu elektronicznego;
- zestaw danych jednoznacznie reprezentujących dostawcę kwalifikowanych usług zaufania wydającego kwalifikowane certyfikaty, w tym co najmniej Państwo Członkowskie, w którym dostawca ten ma siedzibę, a w przypadku osoby prawnej: nazwę i, w stosownych przypadkach, numer rejestracyjny zgodnie z oficjalnymi rejestrami; w przypadku osoby fizycznej: imię i nazwisko osoby;
- co najmniej imię i nazwisko osoby podpisującej lub pseudonim;
- dane służące do walidacji podpisu elektronicznego, które odpowiadają danym służącym do składania podpisu elektronicznego;
- szczegóły dotyczące początku i końca okresu ważności certyfikatu;
- kod identyfikacyjny certyfikatu, który musi być niepowtarzalny dla kwalifikowanego dostawcy usług zaufania;
- zaawansowany podpis elektroniczny lub zaawansowaną pieczęć elektroniczną wydającego kwalifikowanego dostawcy usług zaufania;
- lokalizację, w której certyfikat obsługujący zaawansowany podpis elektroniczny lub zaawansowaną pieczęć elektroniczną, o którym mowa w powyższym wymogu, jest dostępny bezpłatnie;
- lokalizację usług, z których można skorzystać w celu uzyskania informacji o statusie ważności kwalifikowanego certyfikatu;
- odpowiednie wskazanie kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego.

W ustawodawstwach niektórych Państw Członkowskich wydawanie przez notariuszy poświadczeń, potwierdzanie autentyczności podpisów, a także zgodności odpisów z dokumentami, wyciągów lub kopii przedstawionych dokumentów może być poświadczane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeżeli wymaga tego forma poświadczenia. Notarialny dokument elektroniczny lub jego elektroniczne poświadczenie uznaje się za równie ważne jak akt notarialny.

⁵⁸ Art. 28 Rozporządzenia eIDAS.

⁵⁹ „Podmiot, który subskrybuje lub posiada certyfikat, jest identyfikowany jako Urząd Certyfikacji (CA), a dokument, który składa się z niezbędnych danych dotyczących certyfikatu, jest znany jako Oświadczenie o praktyce certyfikacyjnej (CPS). Istota certyfikacji jest jednak ściśle związana z kwestiami informatycznymi”.

⁶⁰ Aneks I do Rozporządzenia eIDAS.

Podpisy elektroniczne są wydawane za pomocą kwalifikowanych urządzeń⁶¹. Kwalifikowane urządzenia muszą spełniać następujące wymagania⁶²:

- powinny zapewniać, za pomocą odpowiednich środków technicznych i proceduralnych, że co najmniej poufność danych służących do składania podpisu elektronicznego wykorzystywanych do składania podpisu elektronicznego jest rozsądnie zabezpieczona, dane służące do składania podpisu elektronicznego wykorzystywane do składania podpisu elektronicznego mogą wystąpić tylko raz, dane służące do składania podpisu elektronicznego wykorzystywane do składania podpisu elektronicznego nie mogą, z wystarczającą pewnością, zostać uzyskane, a podpis elektroniczny jest niezawodnie chroniony przed sfałszowaniem przy użyciu obecnie dostępnej technologii, dane służące do składania podpisu elektronicznego wykorzystywane do składania podpisu elektronicznego mogą być niezawodnie chronione przez uprawnionego podpisującego przed wykorzystaniem przez inne osoby;
- nie powinny zmieniać danych, które mają być podpisane, ani uniemożliwiać przedstawienia takich danych podpisującemu przed złożeniem podpisu;
- generowanie danych do składania podpisu elektronicznego lub zarządzanie nimi w imieniu podpisującego może być wykonywane wyłącznie przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania;
- kwalifikowani dostawcy usług zaufania zarządzający danymi służącymi do składania podpisu elektronicznego w imieniu podpisującego mogą powielać dane służące do składania podpisu elektronicznego wyłącznie do celów tworzenia kopii zapasowych, pod warunkiem spełnienia określonych wymogów⁶³.

Kwalifikowane urządzenie musi posiadać certyfikat wydany przez odpowiednie podmioty publiczne lub prywatne wyznaczone przez Państwa Członkowskie, który potwierdza zgodność z wymogami załącznika II do rozporządzenia. Certyfikacja musi obejmować procedurę oceny bezpieczeństwa przeprowadzoną zgodnie z jedną z norm dotyczących oceny bezpieczeństwa produktów IT⁶⁴. Alternatywnie, powinny one być zgodne z innymi procedurami, które stosują porównywalne poziomy bezpieczeństwa i podmiotu publicznego lub prywatnego⁶⁵. Bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 31 rozporządzenia eIDAS, Komisja przygotowuje, publikuje i prowadzi wykaz certyfikowanych kwalifikowanych urządzeń do składania podpisu elektronicznego⁶⁶. W ciągu miesiąca od zakończenia certyfikacji Państwa Członkowskie przekazują Komisji informacje o kwalifikowanych urządzeniach.

Oprócz podpisów elektronicznych, pieczęcie zostały również przekształcone w wersję cyfrową. Rozporządzenie eIDAS uznaje dwa rodzaje pieczęci elektronicznych: podstawową pieczęć elektroniczną i zaawansowaną pieczęć elektroniczną.

⁶¹ Art. 30 Rozporządzenia eIDAS.

⁶² Aneks II do Rozporządzenia eIDAS.

⁶³ Ibidem: „Bezpieczeństwo zduplikowanych zbiorów danych musi być na tym samym poziomie, co w przypadku oryginalnych zbiorów danych, a liczba zduplikowanych zbiorów danych nie może przekraczać minimum niezbędnego do zapewnienia ciągłości usługi”.

⁶⁴ Art. 30 Rozporządzenia eIDAS.

⁶⁵ Zob. akapit 1 Art. 30 Rozporządzenia eIDAS.

⁶⁶ Art. 31 Rozporządzenia eIDAS.

Zgodnie z art. 3 pkt 25 rozporządzenia eIDAS pieczęć elektroniczna składa się wyłącznie z danych w formie elektronicznej, dołączonych do innych danych w formie elektronicznej lub logicznie z nimi powiązanych w celu zapewnienia oryginalności i integralności dokumentów. Zaawansowana pieczęć elektroniczna to pieczęć elektroniczna, która jest jednoznacznie powiązana z twórcą pieczęci i umożliwia jego identyfikację. Twórca zaawansowanej pieczęci elektronicznej może, z wysokim poziomem pewności, używać pieczęci elektronicznej i danych, do których się odnosi, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest wykrywalna⁶⁷.

Pieczęć elektroniczna może zastąpić pieczęć notarialną. Skutki prawne związane z użyciem pieczęci elektronicznej są ograniczone tylko do wybranych postępowań, ponieważ nie spełnia ona wymogów stawianych kwalifikowanym pieczęciom elektronicznym⁶⁸. Korzysta ona z domniemania integralności danych i autentyczności pochodzenia danych, z którymi powiązana jest kwalifikowana pieczęć elektroniczna. Kwalifikowana pieczęć elektroniczna, oparta na kwalifikowanym certyfikacie wydanym w jednym Państwie Członkowskim, jest uznawana za kwalifikowaną pieczęć elektroniczną we wszystkich innych Państwach Członkowskich.

PODSUMOWANIE

Cyfryzacja jest zjawiskiem powszechnym. Prędzej czy później duża część codziennych czynności zostanie przekształcona w formę cyfrową. Cyfryzacja dotyczy również czynności obrotu prawnego i niewątpliwie usprawnia wiele procesów, dzięki wprowadzeniu opisanych w artykule przepisów. BRIS zawiera zestaw przydatnych rozwiązań, jednak, jak można zaobserwować na przykładzie Niemiec, jest on wciąż niedoskonały i niedostosowany w równym stopniu do specyfiki każdego Państwa Członkowskiego. Co więcej, biorąc pod uwagę RODO, ochrona danych w rejestrach nie przypisuje pełnej skuteczności „prawu do bycia zapomnianym”, gdyż dane osobowe zapisane w rejestrach nie mogą zostać trwale usunięte. Krokiem w dobrym kierunku jest przyjęcie rozporządzenia eIDAS, które zawiera przepisy dotyczące szerokiego zakresu usług zaufania, w przeciwieństwie do Dyrektywy eSignature, odnoszącej się jedynie do podpisów elektronicznych, co okazało się niewystarczające, biorąc pod uwagę mnogość innych rodzajów usług zaufania. W wyniku procesu cyfryzacji rzeczywistość pracy prawników ulega dynamicznym zmianom. Nadal jednak w niektórych Państwach Członkowskich obecność notariusza pozostaje obowiązkowa, przy czynnościach takich jak notarialne poświadczenie testamentu, uzyskanie pewności co do tożsamości osoby i weryfikacji autentyczności niektórych dokumentów niezbędnych do założenia spółki. Ponadto, w odniesieniu do zagadnień ustalenia beneficjenta rzeczywistego, zgodnie z 5AMLD, praca prawników, w tym notariuszy, stanowi dodatkowy, ważny poziom zapobiegania praniu pieniędzy. Z pewnością w najbliższej przyszłości obserwować będziemy wprowadzanie dalszych uregulowań odpowiadających na rozwój technologii cyfrowych.

⁶⁷ Art. 36 Rozporządzenia eIDAS.

⁶⁸ Art. 35 Rozporządzenia eIDAS.

BIBLIOGRAFIA

- Bregeš Ž., Jakupak T. *Digitalization of Business Register*, „International EU Law East” 2017, vol. IV (2).
- Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce przeciwko Salvatore Manni, C-398/15 (TSUE, 9 marca 2017 r.).
- Carmelo J., Benlloch L., *Notaries and Digitalisation of Company Law*, ERA Forum, Springer 2018.
- Komisja (2015). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy. COM.
- Komisja (2016a). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Program prac Komisji na rok 2017.
- Komisja (2016b). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. COM.
- Cuijpers C., Schroers J., *eIDAS As Guideline For the Development of a Pan European eID Framework in FutureID*. The Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen, 2014.
- Hatchard J., *Money Laundering, Public Beneficial Ownership Registers and the British Overseas Territories: The Impact of the Sanctions and Money Laundering Act UK*, „The Denning Law Journal” 2018, vol. 30.
- Omlor S., *Digitalization and EU Company Law, Innovation and Tradition in tandem*, „European Company Law (ECL) Journal” 2018, X.
- Parlament Europejski (2015, 2–3 marca). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie planu działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 (2016/2273(INI)), Dz. Urz. UE C 307/2 oraz Konkluzje Rady w sprawie polityki jednolitego rynku, 6197/15.
- Wachter T., *Neues zum Europäischen Gesellschaftsrecht: Digitalisierung im GmbH-Recht (I)*. 7 GMBH-STB 2018, 214.

Cytuj jako:

Braun T., *Postępowania cyfrowe w uregulowaniach UE dotyczących prawa spółek i ich wpływ na praktyki rejestrowe*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 185–201. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.43/t.braun

NOTY O AUTORACH

Joanna Długosz-Jóźwiak	dr hab., prof. UAM, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska)
Blanka J. Stefańska	dr hab., prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Beata Bachurska	dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski (Polska)
Małgorzata Wąsek-Wiaderek	dr hab. prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski (Polska)
Sławomir Steinborn	dr hab., prof. UG, Uniwersytet Gdański (Polska)
Hanna Paluszkiewicz	prof. dr hab., Kierownik Zespołu Badawczego Prawa Karnego Procesowego Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński (Polska)
Zbigniew Czarnik	dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska)
Robert Sawuła	dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska)
Przemysław Szustakiewicz	prof. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Krzysztof Piech	dr hab., profesor UŁa, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Sylwia Pangsy-Kania	dr hab., profesor UG, Uniwersytet Gdański (Polska)
Karolina Kiejnich-Kruk	dr, adiunkt w Zakładzie Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska), asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Jarocinie
Andrzej Gorgol	dr. hab., prof. UZ, Instytut Nauk Prawnych Uniwersytet Zielonogórski (Polska)
Agnieszka Fortońska	dr, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Matylda Berus	mgr, LL.M., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Tomasz Braun	dr, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)

NOTES ON THE AUTHORS

Joanna Długosz-Jóźwiak	LLD hab., Professor of UAM, Department of Criminal Law at the Faculty of Law and Administration at Adam Mickiewicz University in Poznań (Poland)
Blanka J. Stefańska	LLD hab., Professor of Lazarski University, Lazarski University in Warsaw (Poland)
Beata Bachurska	LLD, Faculty of Law and Administration at the University of Rzeszów (Poland)
Małgorzata Wąsek-Wiaderek	LLD hab., Professor of KUL, Catholic University of Lublin (Poland)
Sławomir Steinborn	LLD hab., Professor of UG, University of Gdańsk (Poland)
Hanna Paluszkiewicz	Professor, LLD hab., Head of the Criminal Procedural Law Research Team, Faculty of Law and Administration, Institute of Legal Sciences, University of Szczecin (Poland)
Zbigniew Czarnik	LLD hab., Professor of WSPiA, WSPiA University of Rzeszów (Poland)
Robert Sawuła	LLD hab., Professor of WSPiA, WSPiA University of Rzeszów (Poland)
Przemysław Szustakiewicz	Professor, LLD hab., Department of Administrative Law, Constitutional Law, and Labor Law, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw (Poland)
Krzysztof Piech	LLD hab., Professor of Lazarski University, Lazarski University in Warsaw (Poland)
Sylwia Pangsy-Kania	LLD hab., Professor of UG, University of Gdańsk (Poland)
Karolina Kiejnich-Kruk	LLD, Assistant Professor at the Institute of Criminal Procedure at the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznań (Poland), judicial assessor in a District Court in Jarocin
Andrzej Gorgol	LLD, hab. Professor of UZ, Institute for Legal Sciences, University of Zielona Góra (Poland)
Agnieszka Fortońska	LLD, Lazarski University in Warsaw (Poland)
Matylda Berus	MA, LL.M., Lazarski University in Warsaw (Poland)
Tomasz Braun	LLD, Lazarski University in Warsaw (Poland)

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnej, a także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywą), miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać inicjał imienia i nazwisko redaktora naukowego z dopiskiem red.
4. Do artykułu należy dołączyć streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
5. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
7. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego, pod adresem <https://www.lazarski.pl/pl/nauka-i-badania/oficyna-wydawnicza/informacje-dla-autorow/>. Autorów artykułów obowiązuje składanie bibliografii.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

ZASADY RECENZOWANIA OPRACOWAŃ
PRZEZNACZONYCH DO PUBLIKACJI W „IUS NOVUM”

1. Wstępnej kwalifikacji artykułów do recenzji dokonują redaktorzy tematyczni.
2. Decyzję o skierowaniu opracowania do recenzji podejmuje redaktor naczelny, po sprawdzeniu warunków formalnych opracowania, tj. wskazania przez autora jednostki reprezentowanej (afiliacji) i danych koniecznych do korespondencji (adres do doręczeń, adres e-mailowy oraz numer telefonu), załączenia oświadczeń wszystkich współautorów o ich wkładzie do opracowania, załączenia streszczenia w języku polskim oraz słów kluczowych.
3. W recenzji uwzględnia się rodzaj opracowania (oryginalne, doświadczalne, przeglądowe, kazuistyczne, metodyczne), poziom naukowy, czy praca odpowiada tematowi określoneemu w tytule, czy spełnia wymogi pracy naukowej, czy zawiera istotne elementy nowości, prawidłowość terminologiczną, rzetelność wyników i wniosków, układ pracy, objętość, przydatność poznawczą, język oraz wnioski co do przyjęcia bez zmian lub po poprawach albo odrzucenia. Recenzja sporządzana jest w formie karty recenzenta.
4. Recenzje opracowują recenzenci stali oraz powoływani *ad hoc*. Są to osoby posiadające znaczny dorobek naukowy w danej dyscyplinie naukowej. Lista recenzentów stałych jest publikowana na stronie internetowej, a w każdym numerze publikowany jest wykaz recenzentów, którzy recenzowali zamieszczone w nim artykuły i glosy.
5. Recenzje opracowuje dwóch niezależnych recenzentów.
6. Recenzenci nie są afiliowani przy tej samej placówce, z której pochodzą autorzy.
7. Recenzenci i autorzy nie znają swoich tożsamości.
8. Recenzenci do publikacji recenzowanego tekstu nie ujawniają informacji o jego recenzowaniu.
9. Recenzja jest sporządzana na piśmie według wzoru (karta recenzenta) i zawiera stwierdzenie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu artykułu do publikacji.
10. Recenzent przekazuje redakcji recenzję w postaci elektronicznej oraz w formie papierowej z odręcznym podpisem. Jest ona przechowywana w redakcji przez 2 lata.
11. Uwagi recenzenta są przekazywane autorowi recenzowanego tekstu, który ma obowiązek ustosunkować się do nich. Recenzent dokonuje powtórnej weryfikacji poprawionego tekstu.
12. W razie negatywnej oceny przez recenzenta poprawionego tekstu, decyzję o publikacji tekstu podejmuje redaktor naczelny po konsultacji z redaktorem tematycznym.

DODATKOWE INFORMACJE

W 2019 r. kwartalnik *Ius Novum*, po przejściu procedury weryfikacyjnej i uzyskaniu pozytywnej oceny parametrycznej, znalazł się na wykazie czasopism punktowanych Ministerstwa Nauki, a za publikację na jego łamach przyznano **100 punktów** (Komunikat Ministra Nauki z dnia 5 stycznia 2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, poz. 30019; nr 200245).

Dalsze informacje w tym zakresie: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/nowy-rozszerzony-wykaz-czasopism-naukowych-i-recenzowanych-materialow-z-konferencji-miedzynarodowych>

ADDITIONAL INFORMATION

In 2019 the *Ius Novum* quarterly, following the verification procedure and obtaining a positive parametric grade, was placed on the list of journals scored by the Ministry of Science with **100 points** awarded for a publication in the quarterly (the Communication of the Minister of Science of 5 January 2024 about the list of scientific journals and reviewed materials from international conferences, item 30019, no. 200245).

Further information on this topic are available at: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/nowy-rozszerzony-wykaz-czasopism-naukowych-i-recenzowanych-materialow-z-konferencji-miedzynarodowych>

CZASOPISMO JEST INDEKSOWANE W BAZACH / THE JOURNAL IS INCLUDED IN:

Arianta, Baidu Scholar, BazEkon, BazHum, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CEEOL (Central and Eastern European Online Library), CEJSH (The Central European Journal of Social Sciences and Humanities), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), CNPIEC – cnpLINKer, Dimensions, DOAJ (Directory of Open Access Journals), EBSCO, Electronic Journals Library, ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences), EuroPub, ExLibris, Google Scholar, Index Copernicus, J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), ProQuest, ReadCube, Semantic Scholar, TDOne (TDNet), WanFang Data, WorldCat (OCLC), X-MOL

LISTA STAŁYCH RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

Prof. WSH dr hab. Maciej Borski, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych,
Wyższa Szkoła Humanitas

Prof. WSPiA dr hab. Zbigniew Czarnik, Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie

Prof. UAM dr hab. Joanna Długosz-Jóźwiak, Wydział Prawa i Administracji Uni-
wersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. dr hab. Katarzyna Dudka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii
Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Prof. UZ dr hab. Andrzej Gorgol, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zie-
lonogórskiego

Prof. AH dr hab. Magdalena Gurdek, Instytut Nauk Prawnych, Akademia Huma-
nitas w Sosnowcu

Prof. PAN dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, Zakład Prawa Karnego Instytutu Nauk
Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwer-
sytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Prof. UW r Dr hab. Tomasz Kalisz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uni-
wersytetu Wrocławskiego,

Prof. dr hab. Violetta Konarska-Wrzosek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersy-
tetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr. hab. Radosław Koper, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Ślą-
skiego

Prof. dr hab. Zbigniew Kwiatkowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Opolskiego

Prof. UMK dr hab. Jerzy Lachowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. UŁaz dr hab. Aneta Łazarska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazar-
skiego w Warszawie

Dr Eliza Maniewska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Prof. dr hab. Mirosława Melezini, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych,
Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

Prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Szczecińskiego

Prof. UW dr hab. Mateusz Pilich, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Warszawskiego

Prof. UMK dr hab. Piotr Rączka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr hab. Maciej Rogalski, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Prof. UMK dr hab. Maciej Serowaniec, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr hab. Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Prof. dr hab. Jerzy Skorupka, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Dr Marek Skwarcow, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. dr hab. Jacek Sobczak, Instytut Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie

Prof. UG dr hab. Sławomir Steinborn, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. UŁaz dr hab. Blanka Julita Stefańska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. UKSW dr hab. Marek Świerczyński, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Dr Marta Roma Tużnik, Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie

Prof. UMK dr hab. Monika Wałachowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. UMK dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. KUL dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Wydział Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II

Dr Jarosław Wyrebski, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Prof. dr hab. Kazimierz Zgryzek, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Prof. UW dr hab. Sławomir Żółtek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

1. Prof. Regina Hučková, Faculty of Law of Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Slovakia
2. Prof. Maciej Małolepszy, PhD hab., Faculty of Law of the European University Viadrina Frankfurt (Oder), Germany
3. Prof. Rodrigo Ochoa Figueroa, attorney, Department of Administrative Law of the Michoacan University of Saint Nicholas of Hidalgo, Mexico
4. Prof. Alembert Vera Rivera, Catholic University of Santiago de Guayaquil, Ecuador; attorney of the President of the Republic of Ecuador
5. Katarzyna Krzysztyniak, PhD, attorney, Czech Republic
6. Miguel Bustos Rubio, PhD, Faculty of Law of the University of Salamanca, Spain
7. Jana Tlapák Navrátilová, PhD, Faculty of Law, Department of Criminal Law, Charles University in Prague, Czech Republic

ARTYKUŁY OPUBLIKOWANE W 2025 ROKU BYŁY RECENZOWANE PRZEZ /
/ ARTICLES PUBLISHED IN 2025 WERE REVIEWED BY:

Maciej Borski
Jan Chmielnicki
Helena Ciepla
Zbigniew Czarnik
Joanna Długosz-Józwiak
Marcin Dziurda
Katarzyna Dudka
Patrik Filipiak
Mariusz Godlewski
Andrzej Gorgol
Magdalena Gurdek
Dominika Harasimiuk
Jolanta Jakubowska-Hara
Wojciech Jasiński
Ewa Jasiuk
Jerzy Jaskiernia
Violetta Konarska-Wrzosek
Radosław Koper
Izabela Kraśnicka
Zbigniew Kwiatkowski
Agnieszka Kunert-Diallo
Arkadiusz Lach

Jerzy Lachowski
Florian Lempa
Adam Mariański
Mirosława Melezini
Kamila Naumowicz
Anna Osmańska
Hanna Paluszkiewicz
Piotr Rączka
Magdalena Rycak
Andrzej Sakowicz
Małgorzata Sekuła-Lelenc
Marek Skwarcow
Jacek Sobczak
Ilona Szczepańska-Krekora
Krzysztof Szczygieski
Przemysław Szustakiewicz
Krzysztof Ślebzak
Marta Roma Tużnik
Jacek Wantoch-Rekowski
Krzysztof Woźniewski
Małgorzata Zimna
Sławomir Żółtek

ZASADY ETYCZNE OBOWIAZUJĄCE W ODNIESIENIU DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W „IUS NOVUM”

Redakcja „Ius Novum” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma. Artykuły przekazane do publikacji w „Ius Novum” są oceniane pod kątem rzetelności, spełniania standardów etycznych oraz wkładu w rozwój nauki.

Poniższe zasady zostały oparte na COPE's Best Practice Guidelines for Journal Editors.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE REDAKCJI

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego oraz recenzentom nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły bądź ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE AUTORÓW

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestauthorship

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor/ka składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie praktykom ghostwriting/guestauthorship.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE RECENZENTÓW

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelnie.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

